Niveau(x) d'enseignement : 0 Numéro EDUQ : 9470300
Centre d'intérêt : 100

Payeur, Christian.

Une autre façon de faire : l'éducation au Danemark, en Finlande, en Suède et en Ecosse : rapport de la mission CEQ sur l'organisation du travail en éducation / par Christian Payeur. -- [Sainte-Foy] : CEQ, Communications, 1993.
49 p. ; 28 cm.

Code : D10085.

Vedette(s)-secondaire(s) : Centrale de l'enseignement du Québec

Descripteur(s) : Système scolaire * Conditions de travail * Organisation pédagogique * Relations de travail * Décentralisation * Syndicalisme * Attitude du syndicat

Identificateur(s) de nom : Danemark * Finlande * Suède * Ecosse

Identificateur(s) de sujet : Professionnalisme

Ce rapport rend compte de la mission effectuée par la CEQ, du 21 août au 5 septembre 1993, dans quatre pays caractérisés par leur approche particulière de l'organisation de l'école. Dans chaque pays, la mission a eu des rencontres avec l'organisation syndicale du milieu de l'enseignement et avec des personnes oeuvrant dans les écoles. Les quatre premiers chapitres présentent les données les plus pertinentes pour chacun des pays et le cinquième fait ressortir certains éléments de synthèse se rapportant aux nouvelles tendances du syndicalisme, au choix fondamental de se centrer sur l'enseignement, à la décentralisation et à la volonté d'agir sur le quotidien des gens qui font l'école.

Type de document :

Une autre façon de faire

L'éducation au Danemark, en Finlande, en Suède et en Écosse

Rapport de la mission CEQ
sur l'organisation du travail en éducation

CEQ

Une autre façon de faire

L'éducation au Danemark, en Finlande, en Suède et en Écosse

Rapport de la mission CEQ
sur l'organisation du travail en éducation
par Christian Payeur

CEQ

94-70300

L'auteur remercie les autres participantes et participants à la mission pour leur contribution à la réalisation du présent rapport. Johanne Fortier, Esther Paradis, Rachel Cox, Marc-André Gagnon, Pierre Tellier, Brent Tweddell, Serge Rochon, Paul Castonguay et Olivier Dolbec.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Une autre façon de faire : l'éducation au Danemark, en Finlande, en Suède et en Écosse	1
CHAPITRE 1	
Le Danemark : coopération, consensus et reconnaissance du professionnalisme	6
CHAPITRE 2	
La Finlande : la contrainte économique et une décentralisation détournée	16
CHAPITRE 3	
La Suède : la social-démocratie sous contrainte économique	25
CHAPITRE 4	
L'Écosse : l'action syndicale face à la décentralisation	33
CHAPITRE 5	
Les nouvelles tendances du syndicalisme dans le milieu de l'éducation	41
Un choix fondamental : se centrer sur l'enseignement	41
La décentralisation en débat	45
Agir sur le quotidien des gens qui font l'école	48

UNE AUTRE FAÇON DE FAIRE : L'ÉDUCATION AU DANEMARK, EN FINLANDE, EN SUÈDE ET EN ÉCOSSE

Sans être tout à fait nouvelle, la préoccupation pour l'organisation du travail a pris récemment une importance grandissante. Cette importance, qui tient à des facteurs conjoncturels (la négociation en cours) et structurels (notamment autour de l'autonomie professionnelle), exige de notre part de faire des choix fondamentaux qui auront des conséquences sur le vécu quotidien des membres de la Centrale. Pour changer notre façon de faire l'école, il nous faut au préalable des balises et des objectifs clairs.

Le Conseil exécutif de la CEQ a jugé bon, à ce moment-ci de notre réflexion collective, d'aller voir ailleurs, là où les façons de faire diffèrent, en quête d'idées, de solutions alternatives. Une mission d'études sur l'organisation du travail a donc été décidée, constituée de personnes associées à différents titres à ce dossier (élues ou agissant comme ressources-conseils), tant au niveau de la Centrale qu'à celui de la FECS et de la FPPE, auxquelles se sont jointes des ressources en provenance de deux associations en entente de cartel (APEP, APEC). Sur une période de deux semaines, du 21 août au 5 septembre 1993, cette mission a visité quatre pays caractérisés par leur approche particulière de l'organisation de l'école : le Danemark, la Finlande, la Suède et l'Écosse. Dans chaque pays, la mission CEQ a eu des rencontres de travail avec l'organisation syndicale du milieu de l'enseignement et avec des personnes oeuvrant dans les écoles (enseignantes et enseignants, psychologues, directions d'écoles, etc.). Malgré la rapidité avec laquelle la mission a dû réaliser son mandat, l'intensité de ces rencontres a permis de recueillir un ensemble d'informations qui, nous l'espérons, sera utile pour l'action de la Centrale et de ses fédérations. Les rencontres que nous avons eues dans les écoles ont été à chaque fois très révélatrices de la culture et des façons de faire différentes, propres à chaque pays. Bien sûr, le contexte de cette mission ne permet pas de faire toutes les nuances qui seraient nécessaires, mais nous croyons que ce compte rendu peut constituer une contribution utile à notre réflexion collective. C'est du moins notre souhait.

Quatre constats majeurs

Avant d'aborder plus en détail la situation spécifique de chacun des pays visités, il importe d'établir quatre constats majeurs, propres à l'ensemble de ces pays, qui permettent de mieux situer la problématique de l'organisation du travail en éducation.

- **Premier constat : l'organisation du travail est liée à un système**

En tout premier lieu, il faut constater que l'organisation du travail ne peut être analysée isolément, puisqu'elle est liée à un ensemble de choix fondamentaux en regard du système éducatif et des relations du travail qui agissent comme autant de contraintes.

En d'autres termes, l'organisation du travail est partie d'un système et d'une culture qui ne s'importent pas. Néanmoins, nos propres façons de faire (et nos stratégies de changement à cet égard) peuvent s'inspirer de certains « enchaînements » que nous sommes en mesure d'observer entre, par exemple, la reconnaissance et la valorisation du statut professionnel du personnel de l'éducation, l'autonomie professionnelle, les responsabilités assumées par les individus et la gestion qui est faite du temps et de la charge de travail. Une des meilleures illustrations en est sans doute l'impact des choix concernant l'évaluation des apprentissages sur l'autonomie professionnelle des enseignantes et des enseignants. Lorsque le premier examen avec notes n'arrive pas avant la 6e année du cours primaire, comme dans les pays scandinaves (parfois même, pas avant la 9e année), on comprend l'importance de la marge de manoeuvre en regard des modalités de suivi des élèves et du type de compte rendu aux parents qui revient au personnel enseignant.

Il ressort aussi de nos observations que l'organisation du travail doit s'adapter au contexte particulier de l'éducation, à la nature de l'acte d'enseigner, aux exigences de la relation d'aide. Les systèmes que nous avons pu analyser dans le cadre de cette mission se révèlent davantage centrés sur la relation pédagogique. Tout en reconnaissant l'importance de la maîtrise pédagogique du personnel enseignant, on constate que ces organisations ne laissent pas les enseignantes et enseignants à eux-mêmes. L'organisation du travail reconnaît le professionnalisme, mais le supporte aussi concrètement.

L'école se colore aussi des hiérarchies qu'on lui impose. Au Danemark, là où cette hiérarchie est faible, l'organisation du travail se fonde sur la concertation, la consultation et un processus continu de négociation. L'organisation du travail y reconnaît d'emblée le syndicalisme comme une force sociale. La collaboration repose sur la confiance mutuelle.

- **Deuxième constat : l'omniprésence de la décentralisation**

Une fois établi ce premier constat concernant l'organisation du travail, il importe aussi de s'attarder à une autre question qui, bien qu'elle puisse sembler subsidiaire en regard de l'organisation du travail, n'en constitue pas moins un élément de contexte de la première importance. Il s'agit de la décentralisation.

La décentralisation se trouve à l'ordre du jour des quatre pays que nous avons visités. Définir la décentralisation constitue un défi en soi, puisqu'elle ne prend véritablement son sens qu'à travers le jeu des forces sociales qui influencent sa mise en oeuvre et qui en déterminent la portée sociale et politique. La définition rencontrée dans les dictionnaires usuels paraît sympathique : dans le « Petit Robert », la décentralisation est l'action de rendre plus autonome ce qui est centralisé. La réalité de la décentralisation que nous avons observée nous amène à une définition un peu plus nuancée.

Dans les quatre pays que nous avons visités, la décentralisation signifie un transfert de pouvoirs et de responsabilités, avec des modalités variables, de l'État vers les municipalités et, à un degré moindre, vers les écoles. Mais, comme nous le verrons plus en détail dans l'analyse de chaque pays, la décentralisation ne prend véritablement son sens que lorsqu'on considère le type de pouvoirs et de responsabilités qui sont transférés ainsi que les modalités de financement qui l'accompagnent.

Du point de vue des organisations syndicales, il faut aussi considérer que le type d'encadrement des conditions de travail (et les garanties s'y rattachant) préexistant à la décentralisation les positionne de façon variable pour composer avec la réalité de la décentralisation. De plus, la structure même de l'organisation syndicale est interpellée par le processus de décentralisation, puisque d'importantes responsabilités partent du niveau central pour se retrouver au niveau local, ce qui a aussi pour exigence un important travail de coordination de la part de la Centrale. Le processus de décentralisation a ceci en commun dans ces quatre pays qu'il s'est initié sans l'appui des organisations syndicales et qu'il s'inscrit, au point de départ, dans le cadre de politiques développées par des gouvernements portés par la vague conservatrice de la décennie quatre-vingt, mais aussi, comme dans le cas du Danemark ou de la Finlande, suite aux pressions posées par la volonté gouvernementale d'accéder à la communauté européenne. Ceci ne suffit toutefois pas à définir la réalité de la décentralisation.

Dans les pays où la décentralisation a été initiée depuis plus longtemps (Danemark, Écosse), il est manifeste que les organisations syndicales du milieu de l'enseignement ont réussi à influencer le processus. Le rapport de force qui préside à la mise en oeuvre de la décentralisation influence, de façon significative, sa portée pratique sur le quotidien du personnel de l'éducation et, par voie de conséquence, sur le vécu scolaire des jeunes. Par exemple, partant de façon générale d'un régime de négociation et de financement centralisé, accompagné de règles organisationnelles et pédagogiques communes, la décentralisation a des effets variables selon le degré avec lequel elle s'applique (ou pas) à la négociation des salaires, aux paramètres de la tâche (nombre d'élèves par groupe, d'heures d'enseignement par semaine, etc.), selon aussi le degré de décentralisation des modalités de définition du curriculum. La question du financement s'avère aussi centrale. Même en donnant aux municipalités le droit de prélever un impôt sur le revenu des particuliers pour financer leurs nouvelles responsabilités, il faut constater qu'une telle mesure génère des inégalités entre les régions parce que les revenus ne sont pas équitablement répartis sur le territoire. Décentraliser le financement n'a pas du tout la même portée que de décentraliser la gestion du système d'éducation. Plus globalement, c'est l'intégrité et la cohérence du système d'éducation qui peuvent être mises en cause si les objectifs sociaux et éducatifs de la décentralisation sont subordonnés aux préoccupations économiques (lorsqu'ils ne sont pas carrément exclus).

Ramenés à notre préoccupation première concernant l'organisation du travail, il faut bien constater que la décentralisation d'inspiration néolibérale n'a rien d'un préalable obligé pour parvenir à une organisation du travail reconnaissant davantage le professionnalisme et l'autonomie professionnelle du personnel de l'éducation. La reconnaissance professionnelle dont bénéficient les enseignantes et enseignants du Danemark existait pour l'essentiel avant la décentralisation. Dans la même foulée, cependant, on se doit aussi de constater que certains éléments de décentralisation, qui ne sont pas nécessairement ceux visés prioritairement par le projet néolibéral, peuvent s'inscrire dans un projet syndical de démocratisation de l'organisation du travail. Nous reviendrons plus en détail sur cette question dans le dernier chapitre de ce rapport.

- **Troisième constat : l'éducation traverse une période de grandes transformations**

Partout, on nous a tenu un discours sur le système d'éducation qui commençait par « *avant, ça fonctionnait de telle façon* » pour poursuivre par « *depuis cette année, ou pour l'an prochain, la réforme fait en sorte que* ... ». Bref, les politiques

éducatives subissent partout de profondes transformations. Que ce soit sur la définition du curriculum (son contenu, son degré de précision, etc.), sur l'organisation de l'enseignement de base ou de la formation de base, sur l'évaluation des apprentissages ou la formation des maîtres, les systèmes d'éducation bougent, entraînant de cette façon un lot de conséquences sur l'organisation du travail.

Nous ne voulons pas développer en détail ici ces transformations, mais nous tenons à insister sur le fait qu'au-delà du cadre formel des conditions de travail, plusieurs mesures, concernant la pédagogie ou l'organisation des filières et des contenus de formation, agissent directement sur l'organisation du travail. Il s'agit d'éléments de contexte indispensables à considérer si nous voulons comprendre la dynamique effective de l'organisation du travail.

- **Quatrième constat : le contexte économique exerce d'importantes pressions sur le système d'éducation**

Peu importe les caractéristiques de l'organisation du travail, peu importe les modalités et l'état d'avancement du processus de décentralisation, la crise économique pèse lourdement sur le système d'éducation des quatre pays visités. La situation n'a pas toujours le caractère dramatique qu'on retrouve en Finlande où le Produit intérieur brut s'est effondré en même temps que les échanges avec l'ex-URSS. Partout, cependant, la mode va aux restrictions budgétaires.

De façon générale, le débat sur la décentralisation est antérieur aux coupures budgétaires. Cependant, ces dernières viennent colorer le processus de décentralisation lorsque l'État central veut se délester de ses responsabilités sans les accompagner des ressources financières adéquates. À ce point de vue, des administrateurs locaux du système d'éducation en Écosse n'ont pas manqué de souligner que la décentralisation se révélait souvent anachronique par rapport à l'objectif de restrictions budgétaires, puisqu'elle signifiait dans de nombreux domaines d'importantes pertes d'économies d'échelles et donc, des coûts supplémentaires.

Quoi qu'il en soit, la décentralisation transforme le cadre politique des choix budgétaires concernant l'éducation. Les gouvernements centraux peuvent chercher à profiter du moment de la décentralisation pour masquer certaines coupures en ne faisant pas suivre les moyens financiers aux nouvelles responsabilités. Cependant, une prise en charge accrue au niveau municipal des choix budgétaires peut fournir un cadre à des débats permettant de mieux mesurer et visualiser

l'impact de certaines mesures sur la qualité de l'éducation. Ces débats peuvent aussi constituer autant d'occasions pour sensibiliser les parents aux effets de coupures aveugles en éducation et entraîner leur opposition active à de telles mesures. Dans la mesure où elles concernent les rapports de pouvoir et de coopération dans l'école, les politiques en éducation, particulièrement celles concernant la gestion et l'organisation du travail, ont intérêt à jeter un nouveau regard sur le rapport avec les parents.

En bref, le débat sur la décentralisation et la décentralisation comme telle, bien que distincts des pressions économiques, n'en imposent pas moins un contexte nouveau sur le processus décisionnel affectant le système d'éducation qui n'est pas sans effets potentiels sur l'organisation du travail.

Le plan du rapport

Une fois établis ces éléments de contexte, il nous est possible de présenter les éléments plus descriptifs de nos observations. Les quatre premiers chapitres ont pour objectif de présenter les données les plus pertinentes pour chacun des pays. L'ordre de présentation est semblable à celui qui a présidé à notre mission. Le chapitre premier décrira la situation observée au Danemark, et les chapitres subséquents feront état de nos observations en Finlande, en Suède et en Écosse. Le chapitre cinq s'appliquera pour sa part à faire ressortir certains éléments de synthèse que nous jugeons pertinents.

CHAPITRE 1

Le Danemark : coopération, consensus et reconnaissance du professionnalisme

Ce qui frappe tout d'abord en regard de ce pays de 5 millions d'habitants et à la longue tradition de gouvernements sociaux-démocrates, c'est l'importance du consensus social qui y règne, notamment autour de la mission de l'école. Ce consensus sert de fondement à une collaboration étroite autour des objectifs de l'école, constituée de rapports soutenus entre les parents et le personnel de l'éducation, ainsi que d'une reconnaissance sans ambiguïté du professionnalisme des enseignantes et enseignants. L'autonomie professionnelle du personnel de

l'éducation est reconnue d'emblée, à tel point que nos interlocuteurs semblaient surpris qu'on puisse même évoquer la question.

Ce consensus et cette coopération ne sont pas l'apanage du système éducatif, mais renvoient plutôt aux caractéristiques fondamentales de la société danoise. Cette société ne reconnaît pas seulement le droit à la syndicalisation. Il s'agit d'une société qui fonctionne avec les syndicats, dans le respect des syndicats. Ainsi, même si l'adhésion au syndicat n'est pas obligatoire, 95 % à 98 % des enseignantes et enseignants de l'école de base, la Folkeskole (1re à 10e année) sont syndiqués et membres de Danemarks Laerer Forening (l'organisation syndicale de l'enseignement au Danemark). Le syndicalisme a, par ailleurs, de solides racines historiques au Danemark. Par exemple, le Syndicat des enseignantes et enseignants a été fondé en 1873.

Ceci n'est pas sans influencer les responsabilités sociales du syndicalisme et ses relations à l'État. Ainsi, la première étape du processus de négociation dans le secteur public (négociation aux deux ans) consiste en pourparlers entre l'État et la Kommunale Tjenesteaend Og Overenskomstansatie (KTO) (regroupant l'ensemble des organisations syndicales) pour déterminer la masse monétaire pouvant faire l'objet des négociations. Lors des plus récentes négociations, l'entente détermina une augmentation de 1,5 % de la masse monétaire. Par la suite, il y eut discussions entre les différentes organisations syndicales pour définir les modalités de partage selon les priorités communes ou spécifiques à chacune. Il est même possible à cette étape qu'un groupe obtienne davantage au nom, par exemple, de la réduction des écarts. Après, chaque composante doit réaliser ses propres arbitrages et soumettre un projet de règlement à l'intérieur du cadre fixé. On peut consacrer l'ensemble à une augmentation salariale, ou partager selon des priorités sectorielles, par exemple, 0,5 % d'augmentation salariale, 0,5 % à la bonification du régime de retraite et 0,5 % à l'équité salariale.

Les caractéristiques du système d'éducation

- La responsabilité et la gestion de l'éducation

Au Danemark, le rôle du ministère de l'Éducation est limité aux grands encadrements stratégiques. Ce sont les municipalités qui constituent les principaux gestionnaires en éducation, à l'intérieur d'une mission sociale globale (incluant les services de santé et les services sociaux). La loi danoise de l'éducation permet à l'État de déterminer un cadre général (critères de financement, les grands

éléments du curriculum, etc.) et les municipalités gèrent à l'intérieur de ce cadre. Avec la décentralisation, ce sont les municipalités qui assurent la fonction d'employeur. Auparavant, les enseignantes et enseignants étaient des salariés de l'État. Les municipalités ne peuvent congédier les enseignantes et enseignants embauchés initialement par l'État, car ceux-ci conservent la sécurité d'emploi rattachée au statut de fonctionnaire. Par contre, le personnel embauché par les municipalités ne jouit pas de la même sécurité d'emploi que celle rattachée au statut de fonctionnaire. C'est inévitablement dans ce groupe qu'on retrouve le personnel à statut précaire bien qu'il n'y ait pas de lien de cause à effet entre le fait d'être embauché par une municipalité et un statut d'emploi précaire. Il y a donc deux régimes régissant le lien d'emploi du personnel enseignant, les nouveaux venus devenant automatiquement des employés des municipalités, et non de l'État comme auparavant.

L'État n'est pas seul à financer le système d'éducation. Les municipalités ont le droit de lever des impôts sur le revenu. Le taux d'imposition varie, selon les municipalités, entre 12 % et 22 %. Au début du processus de décentralisation initié en 1982, la volonté gouvernementale visait une décentralisation plus poussée du financement, de façon que le niveau des services dans les municipalités s'établisse en fonction de la volonté de payer des citoyens.

Une telle approche se révèle insatisfaisante puisque d'importantes inégalités se créent entre les régions, les municipalités les plus riches s'en tirant beaucoup mieux en raison de leur capacité de taxation. Voilà pourquoi l'organisation syndicale (DLF) a revendiqué un système de péréquation comme condition à la décentralisation, d'autant plus que la négociation des sujets « monétaires lourds » relève du niveau national (salaires, retraite, congés, etc.). Dorénavant, les subventions de l'État sont pondérées en fonction des besoins des municipalités.

Recevant de l'État un montant global pour l'ensemble de sa mission sociale, la municipalité exerce sa responsabilité politique en éducation par le biais d'une commission de l'éducation. Cette commission se compose d'élus municipaux nommés en fonction de leur appartenance politique et proportionnellement à la représentation des partis au Conseil municipal. Notons au passage que la participation des citoyennes et citoyens aux élections municipales est très importante (supérieure à 70 %). C'est cette commission qui détermine les critères d'allocation des budgets aux écoles, définit certains objectifs particuliers concernant le curriculum et leur cadre de réalisation, assure la supervision des écoles et entérine le choix des personnes nommées à la direction des écoles.

Chaque école a son comité d'école constitué de 7 parents, 2 élèves, 2 employés (généralement des enseignantes et enseignants) et de la direction. Au dire des enseignantes et enseignants rencontrés, leur influence est très grande sur ces comités, en raison de la confiance que leur accordent les parents. Ils affirment cependant préférer se limiter à un rôle d'influence et laisser les parents décider par leurs votes. Il s'agit, à leurs yeux, d'une meilleure garantie. Ce comité d'école a la responsabilité de l'assignation finale des sommes reçues par la municipalité. Il décide du budget après consultation des enseignantes et enseignants, chaque enseignante ou enseignant ayant par ailleurs un petit budget qui lui est spécifiquement attribué aux fins de l'organisation de sa classe. Concernant le curriculum, le comité d'école a un pouvoir de recommandation à la municipalité. En ce qui concerne le choix de la direction, la municipalité entérine toujours un choix unanime du comité d'école.

Le curriculum demeure néanmoins très large, plus près du programme-cadre que du programme normé avec une multitude d'objectifs. Le personnel enseignant a de fait la possibilité d'interpréter le curriculum et, surtout, il a toute l'autonomie pour déterminer les moyens et approches susceptibles de permettre l'atteinte des objectifs fixés (on reviendra plus loin sur le fonctionnement interne des écoles).

L'autonomie de l'école s'avère finalement très grande dans la détermination des conditions de réalisation des grands objectifs déterminés à des niveaux supérieurs. La structure administrative reflète cet état de fait, puisque le ministère de l'Éducation compte une centaine de fonctionnaires (notons que les négociations et relations du travail relèvent d'un autre ministère responsable des finances de l'État) et qu'au niveau municipal on dénombre, pour Copenhague par exemple, une dizaine de fonctionnaires pour 450 enseignantes et enseignants (en moyenne).

- **L'organisation de l'enseignement**

Les folkeskoles constituent l'école de base assurant la scolarisation des jeunes de 7 à 16 ans (âge de la scolarité obligatoire). Cette école compte donc dix degrés correspondant aux groupes d'âge, la pratique du redoublement n'existant pas au Danemark. On retrouve aussi deux années d'éducation préscolaire pour les enfants de cinq ans et six ans (3 heures par jour et on prévoit 4 heures à partir de 1994).

Même si le redoublement n'existe pas, on assiste, à partir de la 4e année, au regroupement de certains élèves ayant d'importantes difficultés en lecture et écriture. Dans les cas extrêmes, y inclus pour les élèves souffrant de handicaps sévères, on retrouve aussi des écoles spéciales.

Après la dixième année, les élèves peuvent s'orienter vers un enseignement professionnel pratique (durée variable), un enseignement technique (3 ans) ou le gymnasium (2 ans ou 3 ans), qui comprend une voie professionnelle et une autre menant aux études supérieures.

Le phénomène de l'abandon scolaire est jugé marginal au Danemark, puisque 90 % des élèves poursuivent des études après l'école de base. Par ailleurs, le système public d'enseignement joue un rôle majeur dans les programmes d'employabilité offerts aux personnes de 18 à 25 ans.

Fait particulier au Danemark, l'évaluation des apprentissages est la responsabilité exclusive des enseignantes et enseignants jusqu'en 9e année. Il n'y a de tests nationaux qu'en 9e et 10e années sur quelques matières. L'enseignante ou l'enseignant définit la façon par laquelle il communiquera aux parents l'évolution des apprentissages d'un jeune. Plus spécifique encore au système danois, un enseignant suit généralement le même groupe pendant les 10 années de l'école de base. Les relations qui se créent avec les jeunes et les parents font de l'école danoise un milieu que les agentes et agents de l'éducation définissent comme familial.

La formation des maîtres a été conçue en fonction de cette organisation. Après 12 ans de formation (l'école de base et secondaire), l'institut de formation des maîtres offre une formation de 4 ans. La formation offerte prépare des généralistes, en plus de former à une spécialité dans une ou deux matières. Il s'agit donc de titulaires spécialistes.

L'absence de spécialistes (au sens où on l'entend au Québec, au primaire) fait en sorte qu'il n'y a personne qui enseigne dans plus d'une école. À mesure que les élèves évoluent dans leur cheminement scolaire, le nombre d'heures de cours à suivre augmente. Cependant, la tâche d'enseignement demeure toujours la même, ce qui crée un espace permettant à des enseignantes et enseignants d'offrir certains cours à options. Il peut s'agir, dans ce cas, de personnes n'agissant pas comme titulaires en raison de responsabilités autres (direction, bibliothécaire, conseillère ou conseiller d'orientation) ou de titulaires responsables de classes des trois dernières années à l'école de base qui partagent l'enseignement de certaines options selon leurs affinités et leur formation initiale. De toute façon, un jeune ne

rencontre jamais plus de 4 à 5 enseignantes ou enseignants durant son passage à la folkeskole.

L'organisation du travail dans le secteur de l'éducation

On peut facilement caractériser l'organisation du travail dans les écoles danoises en quelques points :

- l'école est centrée sur l'enseignement;
- la tâche d'enseignement est diversifiée;
- la coopération au sein de l'équipe-école est forte (entre la direction et le personnel enseignant, entre les enseignantes et enseignants, entre le personnel enseignant et le personnel professionnel agissant auprès des jeunes ayant des ultés entre le personnel enseignant et les parents);
- la reconnaissance du professionnalisme fonde une large autonomie professionnelle pour les enseignantes et enseignants;
- le support de nombreuses ressources au niveau de l'école, notamment de psychologues scolaires, infirmières, travailleurs sociaux, permet d'assurer la viabilité d'un projet éducatif privilégiant l'intégration des élèves en difficulté.

L'autonomie professionnelle paraît comme un fait à ce point reconnu qu'on n'a jamais jugé bon de la définir et d'en prévoir les éléments à la convention collective.

La plupart des ressources dans l'école, incluant la direction, le bibliothécaire, les conseillers d'orientation, assurent un enseignement sur une base régulière. À titre d'exemple, un bibliothécaire rencontré dans une école enseignait une journée par semaine. Ce système est compatible avec le titulariat préconisé pour l'ensemble de l'école de base (10 années), puisque dans les trois dernières années, les élèves demeurent plus longtemps à l'école et reçoivent certains cours à option. Étant donné que la formation des maîtres comprend, en plus de la formation de généraliste, une ou deux spécialités, les enseignantes et enseignants qui assurent des fonctions particulières peuvent continuer d'enseigner sur une base réduite. Les personnes qui n'enseignent pas comme tel, les psychologues, par exemple, sont en général des enseignantes et enseignants qui ont obtenu une formation complémentaire. Tout ceci contribue à accorder à la fonction enseignante une

importance primordiale dans le fonctionnement des écoles. On compte, cependant, au niveau régional ou municipal, un nombre restreint de ressources se consacrant au développement et au support pédagogiques.

Les enseignantes et enseignants ayant une grande marge de manoeuvre dans l'interprétation et l'application du curriculum, les préoccupations pédagogiques sont omniprésentes au sein de l'équipe-école. Ceci contribue aussi à une diversification de la tâche : on peut participer à des recherches appliquées, se perfectionner sur le temps de travail, travailler en équipe, etc. L'exercice des responsabilités pédagogiques est appuyé concrètement par la proximité d'un centre de ressources pédagogiques à la disposition du personnel de l'éducation de la région.

Dans l'école, la structure administrative est légère, le travail d'équipe permettant à la direction de conserver une partie significative de son temps au leadership pédagogique. Au sein de l'équipe-école, les décisions se prennent sur la base de la recherche du consensus. L'ancienneté joue peu dans les rapports entre enseignantes et enseignants, ce qui se reflète notamment dans une faible hiérarchisation des salaires (pour le personnel enseignant des folkeskoles, à l'exception des special teachers, une échelle unique de 10 échelons fondée sur l'expérience). Notons que le personnel de direction est membre de la même organisation syndicale que le personnel enseignant.

La reconnaissance des enseignantes et enseignants comme professionnelles et professionnels fonde leur autonomie professionnelle, mais exige en même temps une grande responsabilité individuelle et collective à l'égard du travail. Comme en témoignait une enseignante de la région de Copenhague : « *Un enseignant doit être un individu responsable, car il prend beaucoup de décisions* ». À bien des égards, les enseignantes et enseignants se considèrent autonomes parce que responsables, ce qui contribue aussi à beaucoup d'échanges professionnels au sein du corps enseignant. Ce qui compte, c'est le sentiment du devoir accompli.

On ne calcule pas son temps. Du moins, on ne le calculait pas méthodiquement jusqu'à cette année. Pour l'année scolaire 1993-1994, les enseignantes et enseignants doivent soumettre hebdomadairement un compte rendu de leurs heures de travail : très critiqué et soulevant beaucoup de mécontentement, tant chez le personnel enseignant que chez les directions rencontrées, ce nouveau système constitue une conséquence des pressions s'exerçant sur l'éducation pour une plus grande efficacité. Si le syndicat a accepté l'instauration d'un tel système au niveau national, c'est pour rendre davantage visible le travail des enseignantes et enseignants et être davantage en mesure d'argumenter pour le maintien des ressources dans le système. Les personnes rencontrées dans les écoles y voient néanmoins un avantage : avant, disent-elles, on entendait des critiques sur le

temps de travail des enseignantes et enseignants mais depuis qu'on calcule notre temps, on se rend compte nous-mêmes qu'on en fait beaucoup et, étrangement, on nous demande de nous limiter lorsqu'on veut en faire plus. Par contre, ce nouveau système alourdit l'aspect administratif du travail de direction, au détriment de son rôle pédagogique.

Il demeure toutefois que la gestion du temps laisse encore une marge discrétionnaire significative au personnel enseignant. Il est admis que l'approche consensuelle au sein de l'équipe-école demande du temps, et les horaires sont conçus en conséquence. Le temps nécessaire pour rencontrer les parents est aussi considéré. Néanmoins, le nouveau système de contrôle du temps constitue un anachronisme dans cette organisation du travail fondée sur le professionnalisme.

L'organisation des services aux élèves influence aussi l'organisation du travail. Par exemple, une des écoles visitées bénéficie des services d'un psychologue. Cette ressource privilégie généralement un travail au niveau de l'élève, dans la classe, en coopération avec l'enseignante ou l'enseignant, ainsi que l'intervention auprès de la famille. Un premier niveau d'intervention auprès des élèves ayant des difficultés d'adaptation et d'apprentissage est assuré par des enseignantes et enseignants possédant une formation spécifique à cet égard. L'école relevant d'une municipalité qui a aussi la responsabilité des services sociaux peut compter sur des travailleuses ou travailleurs sociaux, des infirmières, orthophonistes ou psychologues cliniciens selon les besoins.

Dans ces écoles, nous avons eu la nette impression que les enseignantes et enseignants se sentaient bien, qu'ils aimaient leur travail. De la description qui précède, nous croyons pouvoir dire que cet état de fait est avant tout attribuable à une culture organisationnelle qui reconnaît le professionnalisme des enseignantes et enseignants.

L'encadrement des conditions de travail et les modalités des relations du travail

Même si les conditions de travail et les relations du travail constituent des variables sensibles en regard de la décentralisation, il demeure difficile d'en mesurer l'impact effectif. Ceci tient à plusieurs raisons. Tout d'abord, bien qu'initié en 1982, le processus de décentralisation est sujet à négociation quant à ses modalités d'application. Dans les discussions entreprises entre le syndicat national des enseignantes et enseignants et la fédération des municipalités, il est acquis

que le statu quo demeure tant qu'il n'y a pas entente sur un nouveau partage de responsabilités en regard d'une matière donnée. De plus, les clauses ayant des impacts monétaires lourds, notamment les salaires, les congés et les régimes de retraite, sont demeurées du niveau d'une négociation nationale avec l'État.

Le fait que les municipalités soient devenues les employeurs au sens légal a cependant d'importants impacts, puisque le lien d'emploi n'est plus avec l'État (gage de plus de sécurité) mais avec la municipalité. Par ailleurs, la municipalité n'a pas à consacrer un montant déterminé à l'éducation, puisqu'elle reçoit un financement global de l'État pour assurer ses responsabilités sociales, ce qui a pour conséquence de lui donner une assez grande liberté de gestion. Ceci peut même se traduire au niveau salarial, car les municipalités ont le pouvoir de décider de projets additionnels pour leurs écoles qui génèrent une rémunération supplémentaire pour les enseignantes et enseignants.

Si le rôle de la négociation nationale demeure fondamental puisqu'elle donne des garanties en ce qui a trait au niveau des ressources allouées au système, le rôle du syndicat local, comme la fonction de délégué d'école, s'est considérablement accru à la faveur de la décentralisation de la gestion. Dès la mise en oeuvre de la décentralisation, il a d'ailleurs fallu mettre en place un important programme de formation syndicale pour consolider le travail de négociation aux niveaux des municipalités et des écoles. Les déléguées et délégués ont droit à une semaine de formation syndicale par année, payée par l'employeur. On admet de part et d'autre que cette mesure en est une de prévention : de bons délégués peuvent mieux solutionner les problèmes au local.

Il faut bien saisir la nature de cette négociation, propre au contexte danois. L'encadrement des conditions de travail s'inscrit dans une politique de gestion qui s'applique davantage à « solutionner les problèmes » qu'à s'entendre sur des modalités précises et conventionnées. Ce système reconnaît un rôle majeur au syndicat, mais s'inscrit plus souvent qu'autrement dans une approche non formelle qui laisse place à l'autonomie locale. Cette autonomie se trouve toutefois encadrée par les normes ou conditions négociées au niveau de l'État ou de la municipalité. Par exemple, l'entente nationale fixe à 28 le nombre maximum d'élèves par groupe, mais dans les faits la moyenne se situe à 22 par groupe. Globalement, pour faire image, nous pouvons dire que l'école danoise n'est pas considérée comme une manufacture et n'est pas gérée comme telle.

DANEMARK

La tâche des enseignantes et enseignants : quelques chiffres

- L'année scolaire compte 40 semaines de classe.
- L'année de travail pour le personnel enseignant compte 200 jours ou 1680 heures de travail (1924 heures incluant les vacances).
- La semaine de travail d'une enseignante ou d'un enseignant est de 37 heures, dont 21 heures par semaine (maximum) avec les élèves. Selon le niveau d'enseignement, le nombre de cours à donner par une enseignante ou un enseignant varie de 22 à 28 cours (d'une durée de 45 minutes).
- À chaque heure d'enseignement, on accorde une heure consacrée à des tâches telles que la préparation, la correction, le travail d'équipe, etc.
- 25 % du temps est utilisé à la discrétion des enseignantes et enseignants.
- Les groupes d'élèves varient entre 20 à 22 individus.

Quelques remarques sur l'action syndicale

Outre ce que nous avons souligné concernant l'importance de la formation syndicale, le rôle de coordination accru du syndicat national et les responsabilités syndicales nouvelles au niveau local, nous voudrions faire quelques remarques supplémentaires sur l'action syndicale.

Tout d'abord, à l'égard de la décentralisation, il convient de rappeler que le syndicat des enseignantes et enseignants (DLF) s'est opposé, au début, à cette politique. Devant la détermination gouvernementale à procéder, il s'est rapidement réorienté vers un encadrement et une négociation du processus de décentralisation. Les principes qui ont guidé cette action ont été le maintien de l'intégrité et de la cohérence du système d'éducation, l'opposition aux mesures susceptibles d'accroître les inégalités entre régions et entre écoles ainsi qu'à celles visant à accroître la concurrence au sein du système d'éducation.

Dès 1982, par ailleurs, le DLF fait le constat d'un plafonnement du processus de négociation des conditions de travail et s'oriente vers une nouvelle approche qui renforce les liens entre les conditions de travail et les préoccupations pédagogiques. Il perçoit son rôle sur le plan pédagogique comme un rôle

d'influence. Il y consacre d'importantes ressources. Il supporte financièrement plusieurs projets dans les écoles. Il a produit un guide sur ce qu'il est possible de faire au niveau local pour faire une école meilleure. De plus, le DLF appuie et suit de près 12 écoles où se réalisent des projets pédagogiques expérimentaux. Comme le disait un responsable pour illustrer l'à-propos de cette approche : « *Si nous ne changeons pas l'école, quelqu'un d'autre va s'en occuper* ». Selon les personnes rencontrées, cette action pédagogique semble très bien perçue par les parents (qu'on cherche d'ailleurs à associer aux projets) et par les élus politiques des différents niveaux.

L'adaptation syndicale au nouveau contexte a donc été progressive. Et un nouveau modèle d'action émerge depuis quelques années.

CHAPITRE 2

La Finlande : la contrainte économique et une décentralisation détournée

À l'image de l'économie finlandaise, le système éducatif paraît aujourd'hui en crise. Une crise économique dont personne ne nie l'ampleur, et pour cause : depuis 3 ans, le Produit intérieur brut a diminué de 10 %, le taux de chômage est passé de 3,4 % en 1991, à 20 % en 1993. Ce pays, dont le tiers du commerce extérieur se faisait auparavant avec l'URSS, subit les contrecoups d'un phénomène imprévisible et hors de son contrôle : l'effondrement de l'URSS. La crise a, par ailleurs, provoqué une véritable faillite pour le système bancaire finlandais.

L'impact de ce contexte économique sur la dette publique est désastreux. Depuis 1990, la dette publique a fait un bond prodigieux, atteignant maintenant 70 % du PIB, et ceci malgré d'importantes hausses d'impôts, des coupures majeures dans le budget de l'État et des réductions de salaire pour les employés de l'État. À titre d'illustration, les membres de la Fédération des syndicats d'enseignants (OAJ) ont vu leur revenu disponible baisser de 13 % depuis 1990, à cause notamment des hausses d'impôts.

En 1993, l'État a coupé 4 % au budget consacré à l'éducation et prévoit en couper 6 % encore, en 1994. En 1993, l'effectif actif dans le système d'éducation a diminué de 10 % par rapport à 1990.

Ces quelques données expriment assez bien le contexte actuel dans lequel évoluent la Finlande et son système d'éducation. Dans ce pays de 5 millions d'habitants, dont le territoire est le troisième plus important d'Europe, mais où la moitié de la population vit sur le dixième du territoire national, l'impact de la crise économique est incontournable. Le système des relations sociales s'en trouve profondément ébranlé.

Depuis 1968, la Finlande se caractérisait par son système tripartite, fondé sur les rapports entre les grandes organisations syndicales, les organisations patronales et l'État. Dans un pays où le taux de syndicalisation dépasse 70 %, atteignant 100 % dans le cas des enseignantes et enseignants, le tripartisme permettait aux organisations syndicales d'influencer de façon significative les grandes politiques de l'État. Par ailleurs, ce tripartisme s'avérait d'autant plus profitable aux intérêts syndicaux que le parti social-démocrate constituait la principale force politique du pays. Les choses changent lorsque la droite est au pouvoir, comme c'est le cas actuellement.

La Fédération des syndicats d'enseignants (OAJ) participait à ce système de tripartisme par le biais de son association à la Confédération des employés professionnels (AKAVA), dont elle constitue toujours la plus importante organisation (le tiers des membres d'AKAVA viennent d'OAJ). C'est au sein de grandes négociations tripartites que se définissaient certains grands paramètres des conditions de travail du personnel de l'éducation, notamment les salaires et les congés. La crise et la politique de décentralisation vont contribuer à l'éclatement de ce tripartisme. Aux dernières négociations, AKAVA a négocié seule les conditions salariales de ses membres, ne pouvant s'entendre avec la centrale ouvrière et celle des employés généraux. Sur la question des vacances, l'OAJ s'est retrouvée seule face au gouvernement qui voulait sabrer dans les vacances estivales des enseignantes et enseignants.

Dans ce contexte de crise profonde, la cohésion sociale s'en trouve ébranlée. Les conséquences sur le système d'éducation sont nombreuses.

Les caractéristiques du système d'éducation en Finlande

- La responsabilité de l'éducation en Finlande

En éducation comme dans d'autres domaines en Finlande, on sait de quoi hier était fait, mais on ignore ce que réserve demain.

Jusqu'à tout récemment, le ministère avait une influence déterminante, puisque non seulement les principaux paramètres des conditions de travail se fixaient au niveau national, mais aussi parce que le ministère déterminait de façon stricte le contenu du curriculum ainsi que le temps à consacrer à chaque matière. Une importance particulière a toujours été accordée à l'enseignement des langues, en raison notamment du fait que le finnois ne se parle pas ailleurs qu'en Finlande. Il y a deux langues officielles, le finnois et le suédois, et elles figurent au curriculum de base. On retrouve aussi deux langues étrangères au programme obligatoire. Les communes, au nombre de 450, recevaient un financement attribué spécifiquement à l'éducation et un organisme de nature « provinciale » assurait une coordination à ce niveau (la moitié des communes comptent moins de 5 000 habitants).

Au milieu des années quatre-vingt, les communes obtinrent progressivement davantage de responsabilités dans la définition du curriculum. Selon un projet actuellement à l'étude, la décentralisation du curriculum se poursuivra jusqu'au niveau des établissements qui, d'ici un an (en 1994), auront vraisemblablement le pouvoir de définir un programme d'enseignement spécifique, permettant de déterminer les matières à enseigner et le temps à y consacrer. L'organisme « provincial » est condamné à disparaître prochainement pour consacrer le recentrage de la gestion vers les communes. Il existe 300 fédérations communales qui assurent le regroupement de certaines communes de façon à pouvoir offrir des services sur un plan régional, notamment la formation professionnelle.

En ce qui concerne le financement, les communes reçoivent dorénavant de l'État une subvention globale pour leurs responsabilités, sans enveloppe spécifique consacrée à l'éducation. Selon les régions, l'État assure entre 40 % et 65 % du financement de l'éducation. Les communes perçoivent aussi un impôt sur le revenu (un taux d'imposition approchant 17 %).

Plusieurs projets-pilotes ont été réalisés pour expérimenter et évaluer l'impact de ces nouvelles responsabilités des communes et des établissements. Selon les officiers syndicaux rencontrés, les enseignantes et enseignants du premier cycle de l'école de base (1re à 6e année) apprécient davantage le contrôle accru des établissements sur les contenus de formation. Cependant, on note le développement d'inégalités entre les régions, et le système pousse par ailleurs à une compétition et à une concurrence entre écoles, que les enseignantes et enseignants rencontrés rejettent. On craint aussi que les inégalités s'accroissent avec la mise en vigueur des prochaines réformes. À la faveur de la crise économique, l'État cherche à accroître les responsabilités des communes dans le financement de l'éducation, ce qui ne peut avoir pour résultat que d'accroître les inégalités entre les communes. On rencontre des difficultés dans le transfert des

responsabilités vers les communes en raison du fait, notamment, que les décideurs n'ont pas toutes les compétences pour assumer ces nouvelles responsabilités.

La structure administrative de l'éducation finlandaise était considérée lourde par rapport aux autres pays de l'Europe du Nord. On comptait 300 fonctionnaires au ministère de l'Éducation et 600 à la direction de l'administration des écoles. Actuellement, on s'oriente vers des effectifs de 200 personnes à chacun des niveaux, dans l'objectif d'en arriver à d'importantes compressions du personnel administratif par mesure d'économie.

Au niveau de la commune, la direction politique de l'éducation est assurée par une commission de l'éducation, formée d'élus comme au Danemark. On retrouve aussi une administration des politiques scolaires, de laquelle relèvent les recteurs de chaque institution. Les recteurs ont la responsabilité administrative et pédagogique des écoles. Ceux-ci ont, dans les faits, d'importants pouvoirs qu'ils partagent avec un comité de gestion composé de trois enseignantes ou enseignants élus par leurs pairs. On a aussi un comité d'école formé de la direction et de parents désignés par la commune.

- **L'organisation de l'enseignement en Finlande**

L'éducation préscolaire est offerte dans des garderies ou maternelles rattachées à des écoles de base. Elle n'est pas obligatoire, mais reçoit néanmoins beaucoup d'enfants. Cependant, l'accès à la garderie étant lié à l'emploi, on note, avec la montée du chômage, une chute importante de clientèle. D'ailleurs, alors qu'il y a peu de temps on observait une pénurie de personnel dans les garderies, le taux de chômage atteint actuellement : (en 1993) 17 %.

L'école de base, d'une durée de 9 ans, couvre la période de la scolarité obligatoire de 7 à 16 ans. Chaque niveau correspond à la totalité d'une classe d'âge. L'école de base comprend deux cycles : le premier, de la 1re à la 6e année, s'organise autour du titulariat, alors que le deuxième cycle, couvrant les trois dernières années, repose sur un enseignement spécialisé par matière. On retrouve aussi quelques spécialistes à compter de la 5e année.

Par la suite, les jeunes accèdent à des études secondaires, soit au lycée (durée de 3 ans) conduisant aux études universitaires, soit dans des institutions d'enseignement professionnel offrant des programmes variés allant de 2 à 6 ans. On peut aussi accéder à l'enseignement technique offert par ces institutions suite au lycée. On projette de réformer les deux premières années de l'enseignement professionnel et du lycée de façon à créer des institutions polyvalentes assurant une meilleure formation de base.

De la 1re à la 6e année, l'évaluation des élèves est communiquée oralement lors de rencontres avec les parents. En 5e et 6e année, on ajoute un complément écrit. Le premier rapport avec notes remis aux parents arrive après la 6e année et les premiers examens nationaux se font en 9e année. Ce mode d'évaluation accorde une grande responsabilité aux enseignantes et enseignants, qui jouissent d'une large autonomie sur le plan pédagogique. Cette situation pourrait néanmoins changer bientôt puisque avec la réforme prévue accordant aux établissements le pouvoir de définir les plans d'enseignement, on veut accroître le nombre d'examens nationaux. Comme quoi, décentraliser ne signifie pas toujours donner plus d'autonomie.

L'organisation du travail dans l'école finlandaise

Déjà pourvue de grandes responsabilités pédagogiques qui fondent l'autonomie professionnelle du personnel enseignant, l'école finlandaise verra fort probablement ses responsabilités accrues à l'égard du curriculum. Ce « transfert de pouvoirs » se double néanmoins d'un ensemble de restrictions financières qui influencent tout aussi concrètement, sinon plus, le fonctionnement des écoles. En outre, les nouvelles règles concernant l'évaluation risquent d'encadrer plus strictement l'autonomie des enseignantes et enseignants.

La direction de l'école (le recteur) semble jouer un rôle déterminant. Le style de gestion peut être très variable et, si certains recteurs sont décrits comme de véritables PDG, d'autres s'inspirent d'une approche plus démocratique. Là aussi, la direction est assumée généralement par une enseignante ou un enseignant d'expérience possédant une formation particulière en administration. La Fédération des syndicats d'enseignants (OAJ) regroupe en son sein les enseignantes et les enseignants ainsi que le personnel de direction. Il semble que cela donne lieu parfois à de sérieux débats.

Dans l'exercice de ses pouvoirs, la direction doit composer avec un comité de gestion formé d'enseignantes et d'enseignants élus. Ceci force à une certaine collégialité. Ainsi, en regard du budget attribué à l'école par la commune, c'est l'établissement qui a la responsabilité de répartir ces fonds. La direction doit soumettre au personnel enseignant un devis du budget, prévoyant différentes options, intégrant aussi les objectifs d'un plan d'action défini conjointement avec les parents. Ceux-ci ont toutefois une influence très variable selon les écoles. De l'avis des principaux intéressés, ce fonctionnement est source de souplesse, même si, en période de coupures budgétaires, cette souplesse se résume à faire, au sein de l'établissement, les arbitrages nécessaires pour gérer les restrictions budgétaires. Le pouvoir des enseignantes et des enseignants empêche certaines coupures aveugles, sans toutefois pouvoir empêcher l'application des mesures restrictives sur le plan financier.

Le lien d'emploi s'établit avec la commune, ce qui provoque une mobilité géographique restreinte. Par ailleurs, les dernières années ont vu croître rapidement le personnel à statut précaire qui représente maintenant le tiers du personnel enseignant.

La tâche des enseignantes et enseignants comprend la préparation, l'enseignement, le contrôle, la conception et le développement pédagogique, le contact avec les parents et la gestion du matériel. Les enseignantes et enseignants sont dégagés deux heures par semaine aux fins du développement pédagogique. Le nombre d'élèves par groupe n'est régi par aucune règle nationale et relève d'une décision d'établissement. Cette décision se prend par la direction, qui peut consulter le personnel enseignant si elle recherche une gestion démocratique. Il y a là un élément discrétionnaire. En conséquence, on observe une situation très variable d'un établissement à l'autre, mais aussi selon les matières enseignées au second cycle de l'école de base.

Ce système se trouve nuancé par le mode d'allocation des ressources aux établissements. Le nombre de postes d'enseignement est en effet défini par le nombre d'heures de cours générées par un groupe d'élèves. Mais, dans le contexte économique actuel, le nombre d'élèves par groupe croît systématiquement.

L'absence de règles très définies dans la formation des groupes s'explique en bonne partie par la générosité des ressources qui, au dire des responsables de l'OAJ, étaient consacrées encore tout récemment à l'éducation. On favorisait le maintien des écoles à proximité du lieu de résidence des élèves. Maintenant, par mesure d'économie, on cherche à remplir les écoles et on ferme plusieurs petites écoles. Il faut comprendre que les grandes négociations au niveau national

permettaient dans le passé l'octroi d'un niveau suffisant de ressources au système d'éducation et que l'organisation syndicale des enseignantes et enseignants n'avait pas ressenti le besoin de définir plus précisément ce volet des conditions de travail. Dans un contexte de décentralisation et de coupures budgétaires, cela place le syndicat et ses membres dans une situation de vulnérabilité.

On observe une certaine hiérarchisation du corps enseignant. On dénombre trois catégories d'enseignantes et d'enseignants : l'instituteur (1re à 6e année), le « maître » (7e à 9e année) et le « lecteur » (au lycée). À ces catégories correspondent des échelles salariales aux écarts significatifs. Par ailleurs, un système d'heures supplémentaires assez complexe vient compléter la tâche et le salaire des enseignantes et enseignants. Ces heures supplémentaires se définissent au niveau de l'établissement.

Au sein de chaque établissement, on retrouve un « curateur » qu'on pourrait définir comme un intervenant social auprès des élèves. On peut aussi compter sur l'intervention de psychologues et de logopedic (à la fois orthopédagogue et orthophoniste) provenant de la commune, mais qui ne sont pas assignés à l'école à temps plein (en moyenne, une présence d'une journée par semaine). Les services sociaux de la commune offrent aussi les services d'une infirmière et, plus épisodiquement, d'un médecin. Des enseignantes et enseignants possédant une formation spécialisée s'occupent, en première ligne, des jeunes ayant des difficultés d'apprentissage.

Il est difficile de prévoir l'impact qu'aura la décentralisation du curriculum sur le fonctionnement des écoles. Quelles seront les disponibilités réelles du personnel enseignant pour assumer ces nouvelles responsabilités ? Comment la concurrence entre écoles, recherchée par l'État et les communes, affectera-t-elle le niveau relatif des ressources de chaque école ? Comment l'évolution des pratiques concernant l'évaluation des apprentissages influencera-t-elle l'autonomie professionnelle des enseignantes et enseignants ? Dans cette décentralisation davantage obsédée d'économie que de pédagogie, il est difficile de prévoir l'avenir de l'école finlandaise, sauf pour dire qu'elle vit une période critique de transition.

L'encadrement des conditions de travail et les modalités des relations du travail

Depuis 1968 jusqu'à récemment, la stratégie syndicale reposait en bonne partie sur le statut d'intervenant privilégié de l'organisation syndicale face à l'État dans un système de tripartisme. C'est ainsi que pour l'éducation, comme pour l'ensemble du système social, on négociait de grands accords-cadres s'appliquant à l'ensemble du territoire. Pour réellement comprendre la force des organisations syndicales dans ce système et saisir leur attachement à cette façon de faire, il faut savoir que la négociation des conditions de travail est encadrée par une loi faisant partie de la constitution du pays. On comprend alors pourquoi les organisations syndicales ont consacré jusqu'à maintenant le gros de leurs efforts à la négociation d'ententes nationales.

On comprend aussi que de tels acquis soient actuellement la cible du gouvernement conservateur au pouvoir, à la recherche de meilleures conditions pour imposer une décentralisation ouvertement d'inspiration néolibérale. Comme il ne pouvait changer la loi sans l'accord des syndicats, l'État a fait voter une loi permettant les dérogations au niveau local. L'OAJ conserve néanmoins le pouvoir d'autoriser de telles dérogations.

La négociation nationale détermine les salaires de base, les heures de travail hebdomadaires, le nombre de journées en présence des élèves, les congés, les vacances, etc. Un ensemble d'aménagements locaux sont par ailleurs permis (voir encadré). Le travail syndical au niveau de la commune et des établissements s'accroît sans cesse en conséquence.

Aux grandes négociations tripartites succèdent des négociations sectorielles. L'OAJ négocie dorénavant directement avec la fédération des communes, organisme nouvellement constitué suite à la fusion de sept fédérations de communes.

FINLANDE

La tâche des enseignantes et enseignants : quelques chiffres

- L'année scolaire compte 190 jours.
- L'année de travail pour le personnel enseignant est de 193 jours.
- La semaine de travail est de 43 heures.
- Les règles de formation des groupes étant définies localement, selon notamment les disponibilités financières, on note en conséquence d'importantes variations dans la tâche d'enseignement d'une école à une autre. Dans les faits, le nombre d'heures d'enseignement varie entre 18 et 23 heures par semaine, mais ceci ne comprend pas d'éventuelles heures supplémentaires obligatoires qui peuvent porter ce nombre à 29 heures/semaine.
- Par ailleurs, la tâche se définit de façon globale sans autre précision sur le temps accordé aux autres tâches : préparation, évaluation, conception et développement, rencontre avec les parents, gestion du matériel, etc.
- Pour les spécialistes, le nombre d'heures d'enseignement se définit de façon variable selon les matières et les exigences de préparation spécifiques à une matière.
- Le nombre d'élèves par groupe varie de 25 à 32 individus.

Quelques remarques sur les pratiques syndicales

L'OAJ cherche dorénavant à s'ajuster au nouveau contexte de la décentralisation, souscrivant à une thèse fort répandue actuellement en Finlande selon laquelle, suite à une période de construction par le niveau central, il est normal qu'on assiste à un certain transfert de responsabilités vers le niveau local.

Pour composer avec ce nouveau contexte, l'OAJ mise sur une action locale renforcée et travaille à la mise en place d'un vaste programme de formation syndicale (en appui notamment à la négociation locale). Au niveau de la Fédération, on cherche à éviter une décentralisation extrême en continuant à jouer un rôle d'influence et de lobbying auprès de l'État.

Une source importante d'espoir pour les personnes en responsabilités syndicales que nous avons rencontrées tient aux sondages sur les intentions de vote des Finlandais, pour les élections de l'an prochain, qui placent les sociaux-démocrates en avance.

Par ailleurs, la Confédération des employés professionnels (AKAVA) développe d'autres approches adaptées au contexte économique difficile de la Finlande. En effet, l'organisme a lancé un programme d'appui à des initiatives créatrices d'emplois de façon à témoigner de ses préoccupations à cet égard.

CHAPITRE 3

La Suède : la social-démocratie sous contrainte économique

Qui n'a pas déjà entendu parler du « modèle suédois » ? Pays phare de la social-démocratie, caractérisé par son approche consensuelle et sa politique du plein-emploi, la Suède connaît d'importants problèmes économiques : déficit, chômage, fragilité de sa monnaie, etc. Depuis l'élection d'un gouvernement de coalition de la droite en 1991, l'État est l'objet d'importantes réorientations. Les élections se déroulant de façon statutaire aux trois ans, le gouvernement conservateur brûle les étapes pour instaurer ses politiques, les sondages le donnant déjà perdant aux prochaines élections en 1994. Au rythme où vont les choses, il sera difficile, dans le cas d'un retour au pouvoir des sociaux-démocrates, de revenir à la situation d'avant 1991. Tel est l'objectif avoué du gouvernement en place. Malgré le contexte politique, la société suédoise et son système éducatif restent encore marqués par une longue tradition consensuelle, fruit de plusieurs décennies de gestion social-démocrate.

La Suède comptait 8,7 millions d'habitants en 1992, dont 83 % vivaient dans des villes. La langue officielle est le suédois, mais l'apprentissage des langues étrangères figure d'une façon importante au curriculum de base, comme dans les autres pays d'Europe du Nord.

La syndicalisation constitue un phénomène étendu et reconnu. Le taux de syndicalisation atteint 97 % chez les enseignantes et enseignants. Le syndicat des enseignantes et enseignants, Lärarförbundet, regroupe aussi les directions d'écoles. Même si la grande majorité des enseignantes et enseignants appartiennent à cette organisation, il existe une division syndicale parmi le personnel enseignant, la principale organisation indépendante étant constituée d'une fraction des enseignantes et enseignants du secondaire.

Le taux de participation des femmes au marché du travail atteint le seuil remarquable de 86 % pour les femmes ayant un enfant de moins de 10 ans, ce qui a généré une importante demande sociale à l'égard des services aux jeunes et à la petite enfance.

Le rôle des municipalités s'assimile, comme dans les autres pays scandinaves, à celui d'un gouvernement local. On compte 286 municipalités en Suède et ce sont elles qui ont la responsabilité de l'éducation. La décentralisation, initiée avant l'élection du gouvernement conservateur en 1991, s'accélère actuellement, avec l'addition d'objectifs de restrictions budgétaires. Cette nouvelle précipitation en faveur de la décentralisation soulève d'importantes difficultés de gestion au niveau local.

Sans égard à la décentralisation dont il est encore trop tôt pour mesurer les effets, les conséquences sociales des politiques néolibérales se font déjà sentir et peuvent se résumer à cette donnée révélatrice : le chômage, qui s'était maintenu autour de 2 % à 3 % jusqu'en 1991, atteint aujourd'hui 12 % à 14 %. La Suède fait son apprentissage des drames sociaux liés au chômage et qui ne sont pas sans marquer l'école.

Les caractéristiques du système d'éducation

- **La responsabilité et la gestion de l'éducation**

Si la définition des grands objectifs et des grandes politiques concernant l'éducation relève du Parlement et de l'État central, la gestion proprement dite de l'éducation revient aux municipalités. Ce partage a été confirmé par les politiques récentes qui ont notamment éliminé un niveau administratif intermédiaire (24 commissions scolaires départementales) entre l'État central et les municipalités. Le ministère de l'Éducation compte un nombre très restreint de fonctionnaires.

Même si un long processus de décentralisation est à l'oeuvre depuis plusieurs années, l'encadrement défini au niveau national n'en demeure pas moins significatif. En plus d'une négociation nationale concernant les matières ayant une grande importance financière (à propos de laquelle nous reviendrons plus loin), certaines règles de fonctionnement sont définies par l'État : notamment obligation d'offrir certains services, curriculum national à respecter (comprenant les matières obligatoires, les grands objectifs, le temps à consacrer aux différentes matières). Les municipalités ont notamment l'obligation d'offrir des services éducatifs à tous les individus de 20 ans et moins (même si l'âge de la fréquentation scolaire obligatoire est de 16 ans), en plus aussi d'avoir à organiser des centres de loisirs pour accueillir les jeunes de 6 à 12 ans après les heures de classe.

Sous l'effet des contraintes budgétaires, il semble que l'accessibilité à ces centres décline.

Au niveau municipal, l'éducation relève d'une commission de l'éducation, alors que l'éducation préscolaire et les centres de loisirs relèvent du secteur des affaires sociales de la municipalité. On note toutefois une tendance à l'intégration à l'école de l'ensemble de ces services, se traduisant par le fait que l'éducation préscolaire, le centre de loisirs et les trois premières années du primaire relèvent de plus en plus fréquemment d'une même direction. Cette mesure d'économie s'avère d'autant plus facile d'application que l'ensemble de ces services se retrouvent souvent dans des édifices situés à proximité l'un de l'autre. De plus, le personnel oeuvrant à l'éducation préscolaire et dans les centres de loisirs est aussi membre de Lärarförbundet. La municipalité offre aussi les services de psychologues, d'infirmières, de travailleuses et de travailleurs sociaux qui interviennent dans le milieu scolaire.

Notons par ailleurs l'existence d'une agence nationale de l'éducation dont le mandat se limite au suivi et à l'évaluation (inspection) du système d'éducation.

L'autonomie des municipalités s'avère toutefois significative. Le financement reçu de l'État (50 % des dépenses en éducation) s'inscrit dans une enveloppe globale couvrant l'ensemble des responsabilités de la municipalité, qui n'est pas tenue d'en consacrer une partie déterminée à l'éducation. Les municipalités doivent cependant assumer les obligations que leur impose la loi en matière de services éducatifs.

La définition des modalités particulières pour atteindre les objectifs du curriculum national relève davantage des écoles. Ceci contribue à réduire d'autant l'importance de la structure administrative de l'éducation au niveau municipal.

Plusieurs débats ont cours actuellement, à la faveur de la volonté gouvernementale accrue de décentralisation. La principale question en débat concerne le curriculum. Le gouvernement voudrait laisser aux écoles la discrétion de définir l'ensemble des éléments du curriculum. Cette proposition semble diviser les enseignantes et enseignants, les uns y voyant le gage d'une autonomie accrue, les autres y percevant des signes d'éclatement du système d'éducation et l'instauration d'un système de concurrence. Ces craintes sont alimentées par la réforme récente du mode de financement qui s'inspire du « bon d'éducation » : les écoles publiques comme les écoles privées reçoivent dorénavant un financement égal établi selon le nombre d'élèves qu'elles recrutent. Phénomène marginal jusqu'en 1991 (1 % à 2 % de la clientèle), l'école privée se développe : 200 nouvelles écoles privées ont été créées en 1992. La décentralisation du curriculum et l'instauration d'un « bon d'éducation » ont pour objectif de créer un climat de concurrence accrue entre les écoles. On justifie aussi l'augmentation des sommes allouées aux écoles privées au

nom de la liberté de choix des parents. De toute évidence, il s'agit d'une logique menaçante pour l'intégrité du système d'éducation suédois.

- **L'organisation de l'enseignement en Suède**

L'éducation préscolaire est très développée en Suède : 60 % des jeunes de 1 à 5 ans y participent et 100 % des jeunes de 6 ans. L'école de base d'une durée de 9 ans, s'adresse aux jeunes de 7 à 16 ans (depuis 1991, des dérogations permettent l'accès à l'école de base à partir de 6 ans). Comme il n'y a pas de redoublement, chaque classe correspond à un groupe d'âge. L'école de base se subdivise en trois « cycles » : 1re à 3e année, 4e à 6e année et 7e à 9e année. Le titulariat s'applique à l'enseignement de la 1re à la 6e année, alors que l'enseignement se fait par matière pour les trois dernières années de l'école de base. Jusqu'à récemment, ce mode d'organisation de l'école de base correspondait aussi à celui de la formation des maîtres, contraignant les enseignantes et enseignants à n'enseigner qu'à un seul des trois cycles au cours de leur carrière. Une réforme récente de la formation des maîtres, à propos de laquelle le Lärarförbundet fut très actif, permet un chevauchement des différents cycles : on offre dorénavant une formation préparant à l'enseignement pour la 1re à la 6e année (durée de 3,5 années) et pour la 4e à la 9e année (durée de 4,5 années). Cette nouvelle politique permet aussi au syndicat d'atteindre un objectif de réduction des écarts salariaux entre les enseignantes et enseignants du premier cycle et les autres des cycles supérieurs de l'école de base. Toutes les enseignantes et tous les enseignants atteignent le sommet de l'échelle salariale après 23 ans.

Quatre-vingt-douze pour cent des élèves poursuivent leurs études après l'école de base dans des institutions polyvalentes qui intègrent les anciennes écoles techniques et les écoles de formation générale pré-universitaire. La durée de cette formation sera dorénavant de trois ans pour l'ensemble des élèves, puisqu'on vient d'ajouter une année aux programmes de formation professionnelle pour améliorer la formation générale de ces élèves.

L'éducation des adultes est très développée et gratuite. Les municipalités ont d'ailleurs l'obligation d'offrir une formation de base aux adultes depuis 1977. La formation professionnelle s'adresse aux jeunes comme aux adultes, la clientèle adulte étant en croissance avec l'augmentation du nombre de sans-emploi.

Certaines caractéristiques notables de l'organisation de l'enseignement en Suède sont en voie de se diluer considérablement sous l'effet des coupures budgétaires. L'aide aux élèves handicapés ou en difficulté, qui jusqu'à récemment était un des plus beaux fleurons du système d'éducation suédois, et constituait un soutien significatif au travail

du personnel enseignant, voit ses ressources diminuer de façon draconienne. Pour contrecarrer l'effet de ces coupures, le syndicat favorise le regroupement des ressources d'un certain nombre d'écoles pour offrir les services. Le personnel enseignant oeuvrant auprès des enfants handicapés (problèmes auditifs, physiques ou de vision) ou en difficulté possède une formation supplémentaire de deux années.

Les services aux élèves conservent une certaine richesse, comme en font foi nos observations à l'école secondaire St-Erik de Stockholm. Dans cette école centrée sur la formation professionnelle, on retrouve un programme diversifié d'intervention auprès des élèves :

- le programme « big brother/sister » qui comprend huit jeunes ayant terminé leurs études et qui ont pour fonction de construire des ponts entre les adolescents et les adultes;

- le groupe de support contre le harcèlement qui assure une intervention particulière face à la montée de la violence et du harcèlement;

- un programme d'intervention et d'information sur l'alcool et autres drogues,

- le groupe d'intervention pour période de crise où un ensemble de services est offert dans l'école aux élèves qui traversent des périodes difficiles;

- le groupe des femmes qui a pour principale mission de supporter les femmes qui ont choisi de se former dans des métiers non traditionnels;

- l'atelier de lecture et d'écriture qui a pour objectif d'offrir une assistance qualifiée selon les besoins;

- un programme d'information et groupes de discussions sur la sexualité et la vie commune;

- un programme d'éducation à la consommation où l'on diffuse des informations aux étudiantes et étudiants concernant le crédit, les droits des consommateurs, etc.;

- un programme de prévention d'accidents et d'interventions ergonomiques qui agit en coopération avec l'organisme suédois responsable de la santé et sécurité au travail (OSHA), grâce auquel les étudiantes et étudiants en formation professionnelle sont particulièrement informés en matière de prévention des accidents du travail.

La Suède a aussi une politique particulière concernant la langue maternelle des immigrants. En effet, tous les Suédois ont droit à deux heures par semaine d'enseignement dans leur langue maternelle. Dans une des écoles visitées, on enseignait ainsi 19 langues différentes. Actuellement, les coupures budgétaires restreignent l'accès à cet enseignement de même qu'aux autres services.

L'organisation du travail dans les écoles suédoises

L'organisation du travail et le régime des relations du travail sont grandement influencés par deux lois : celle de la co-détermination des conditions de travail et celle définissant le droit des salariées et salariés d'être informés sur les projets et politiques de l'employeur. Dans les écoles de base et les écoles secondaires, ceci a pour conséquence que les relations entre la direction et la personne déléguée syndicale sont fréquentes : on se rencontre généralement une fois par semaine. La tâche de l'enseignante ou de l'enseignant désigné est réduite d'une heure par semaine. L'étendue des matières négociables s'avère très grande, puisqu'elle couvre l'application de l'ensemble des mesures définies aux autres niveaux. Les ententes sont fréquentes, selon les personnes rencontrées, mais ne prennent pas la forme de clauses de convention collective. Les ententes sont décrites dans des procès-verbaux co-signés. Le cadre législatif oblige aussi la négociation sur tout changement pouvant découler par exemple de la décentralisation.

La maîtrise du niveau local sur la gestion se révèle donc assez grande. Peu importe le niveau, le travail d'équipe est aussi assez répandu. Dans une des écoles visitées, on profite de la période d'enseignement des langues maternelles (deux heures, le lundi matin, dans l'école primaire visitée) pour tenir les réunions d'équipe. Ceci est possible pour un grand nombre d'enseignantes et d'enseignants en raison du fait que l'enseignement des langues maternelles est souvent assuré par des ressources issues des communautés et que les jeunes Suédois « de souche » demeurent à la maison à cette période. Parmi les responsabilités qui reviennent à l'équipe-école, il y a les modalités d'atteinte du curriculum, le contrôle des horaires, le budget local.

Le contrôle sur le budget local donne lieu à des arbitrages particuliers en période de coupures budgétaires. Ainsi, les élèves ont leur repas du midi fourni gratuitement. Ce coût apparaît au budget de l'école. Pour une école secondaire, dont la vocation est surtout en formation professionnelle, le personnel enseignant a décidé récemment de maintenir la gratuité des repas et d'augmenter plutôt le nombre d'élèves par groupe (voir encadré) pour réaliser les économies recherchées. L'augmentation du nombre d'élèves par groupe est un phénomène assez généralisé suite à des coupures de 10 % dans les budgets consacrés à l'éducation depuis 2 ans.

Le leadership de la direction demeure important. Notons que de façon générale, la direction maintient une activité d'enseignement de l'école de base. Pour les écoles secondaires de plus grande importance, la direction est assistée d'adjoints dont certains s'occupent de l'administration, d'autres de pédagogie et un autre des services aux élèves. Les bibliothécaires et les autres ressources-conseils (notamment les conseillères et conseillers d'orientation) sont considérés comme faisant partie du personnel enseignant.

On retrouve aussi des « enseignants seniors », choisis par leurs pairs, ne jouissant d'aucun avantage salarial, mais reconnus pour leur autorité morale. Ces « seniors » se voient dégagés d'une partie de leur enseignement pour aider leurs collègues et les jeunes qui rencontrent des difficultés particulières. Dans une école secondaire, on a fait le choix de réduire le nombre d'adjoints à la direction pour permettre davantage de postes « d'enseignants seniors ».

Les services aux élèves handicapés ou en difficulté s'inscrivent dans une politique d'intégration à l'école ordinaire. On y retrouve des services en psychologie scolaire (psychologue non assigné à une école en particulier), en travail social, en santé, en enseignement spécialisé. On note cependant une tendance à l'augmentation du nombre d'élèves par groupe et à une diminution du support à l'enseignement.

En ce qui concerne le personnel à statut précaire, la loi sur la sécurité d'emploi prévoit un droit de rappel prioritaire à un salarié après un an auprès du même employeur.

Dans un autre ordre d'idées, l'évaluation des apprentissages relève de la responsabilité des enseignantes et enseignants. Une rencontre semestrielle avec les parents permet de rendre compte des apprentissages à l'école. Il y a des tests nationaux en 9e année pour les matières suivantes : suédois, mathématiques et une langue étrangère. On débat actuellement de la possibilité d'imposer des tests nationaux en 6e année. Certaines personnes responsables de l'inspection des écoles contournent l'esprit de ce système en administrant des tests standardisés aux élèves lors de leur passage semestriel dans l'école.

La négociation des conditions de travail et les relations du travail

Certaines caractéristiques propres au système de relations du travail méritent d'être mises en évidence.

Il faut établir, en préalable, que le régime de négociation des conditions de travail vit une période de grands bouleversements. La volonté du gouvernement actuel de décentraliser la négociation vers les municipalités se retrouve au coeur des débats. Ce débat a déjà

eu des conséquences pratiques : le lien d'emploi du personnel de l'éducation s'établit maintenant avec la municipalité plutôt qu'avec l'État. Mais il n'y a pas de décentralisation de la négociation pour autant.

Les négociations nationales entre Lärarförbundet, l'État et la fédération des municipalités portent sur des matières lourdes sur le plan monétaire, tels les salaires, les heures de travail, l'équité salariale, les pensions, l'assurance-chômage, les congés parentaux. Par ailleurs, certains éléments des conditions de travail sont établis par la loi et cette modalité satisfait le syndicat, en particulier sur la sécurité d'emploi.

La détermination du salaire se fait au niveau national pour le personnel enseignant, mais pour le personnel oeuvrant à l'éducation préscolaire, 80 % du salaire dépend d'une entente nationale et 20 % de la négociation locale. Pour le syndicat, le maintien d'une négociation nationale sur les salaires est indispensable à la recherche d'une politique salariale plus égalitaire.

Jusqu'à maintenant, la négociation au niveau de la municipalité ou de l'école s'est pour ainsi dire limitée aux modalités d'application des conditions de travail négociées nationalement, par le biais d'une participation syndicale à la gestion.

SUÈDE

La tâche des enseignantes et enseignants : quelques chiffres

- L'année scolaire compte 178 jours de classe.
- L'année de travail pour le personnel enseignant compte 200 jours.
- La semaine de travail est de 40 heures, comme pour l'ensemble des employées et employés du secteur public.
- Une enseignante ou un enseignant doit donner de 24 à 26 cours par semaine, chaque cours est d'une durée de 40 minutes (1re à 6e année : 26 cours/semaine, 7e à 9e année : 24 cours/semaine).
- En plus de l'enseignement, l'enseignante ou l'enseignant doit assurer 5 heures de présence à l'école.
- Perfectionnement obligatoire de 24 jours sur 3 ans, mais un maximum de 12 jours par année de perfectionnement se situe à l'extérieur de l'année de travail.
- Les groupes d'élèves comptent en moyenne 25 individus, mais peuvent aller jusqu'à 30. En formation professionnelle, ces groupes varient entre 10 et 12 élèves.

Quelques remarques sur les pratiques syndicales

Un des points sur lesquels le Lärarförbundet se distingue concerne son approche de la négociation nationale. En effet, avant d'aborder l'État et les municipalités, le Lärarförbundet propose largement ses orientations aux autres groupes sociaux. Ceci permet au point de départ de diffuser des orientations syndicales et d'en faire partager les motivations profondes.

Les responsabilités attribuées au niveau local dans la gestion des conditions de travail négociées exigent un support accru en provenance du Lärarförbundet. Les organisations syndicales peuvent toutefois compter sur des acquis tels des libérations pour activités syndicales locales assumées par les patrons, un local fourni sans frais au syndicat local par la municipalité, etc.

CHAPITRE 4

L'Écosse : l'action syndicale face à la décentralisation

On ne peut comprendre l'Écosse, et en particulier ce qui caractérise son système éducatif, si on ne prend pas en considération le profond sentiment autonomiste qui anime ce peuple de 5 millions d'habitants au sein de la Grande-Bretagne. Malgré son appartenance à la Grande-Bretagne, l'Écosse a son propre système d'éducation, et ceci, depuis 1707. Mais l'Écosse n'a pas de gouvernement autonome et le pouvoir politique se trouve à Londres. Le ministre de l'Éducation « écossais » siège au Conseil des ministres à Londres avec, notamment, son collègue responsable de l'éducation pour l'Angleterre. Cette situation n'est pas sans créer certains anachronismes. Par exemple, à l'époque du dernier gouvernement Thatcher, l'Écosse avait voté à 80 % contre les conservateurs (le vote allant aux travaillistes et aux nationalistes), pour se retrouver après les élections avec un ministre de l'Éducation conservateur, et qui de plus était un proche de madame Thatcher. On comprendra que les débats sur l'éducation en Écosse se doublent constamment d'une question nationale. Une situation qui a profité plus d'une fois au syndicat des enseignantes et enseignants d'Écosse, l'Educational Institute of Scotland (EIS).

Le syndicalisme a des racines profondes en Écosse. L'EIS a été fondé en 1847. Jusqu'à un passé récent, l'EIS constituait une association professionnelle indépendante. La montée du néolibéralisme et ses attaques contre le syndicalisme et l'éducation publique amenèrent l'EIS à renforcer son action syndicale et à développer de nouvelles solidarités.

Depuis la fin des années soixante-dix, l'EIS est membre du Scottish Trade Union Congress (STUC), la grande centrale syndicale écossaise. L'EIS a un siège garanti à la direction du STUC et cette nouvelle participation permet d'élargir le cercle des appuis aux orientations syndicales du milieu de l'enseignement.

L'EIS, tout comme les autres organisations syndicales britanniques, n'évolue pas dans un contexte social et légal favorable au syndicalisme. Nous ne sommes plus en Scandinavie, où les syndicats ne sont pas considérés comme des adversaires. Le syndicalisme de l'EIS en est nécessairement un qui privilégie un rôle d'opposition. Le Thatcherisme n'a d'ailleurs pas donné le choix au mouvement syndical. L'EIS s'est notamment vu couper le droit au prélèvement à la source des cotisations syndicales. Mais ceci n'a pas affaibli le militantisme syndical ni le niveau du membership. On a même instauré une cotisation volontaire de 1,5 livre sterling par année pour alimenter un fonds syndical d'action politique auquel souscrivent 80 % à 90 % des membres, selon les années.

Ce n'est donc pas dans un contexte facile que l'EIS a eu à composer avec la politique de décentralisation mise de l'avant depuis 1981. Cette expérience s'avère toutefois riche d'enseignements, comme nous le verrons plus loin.

Les caractéristiques du système d'éducation en Écosse

- La responsabilité de l'éducation

Concevoir que les questions d'éducation se débattent au niveau de l'Écosse constitue un premier niveau de décentralisation dans le système britannique. Mais le processus de décentralisation va plus loin. En effet, l'administration de l'éducation relève dans les faits de douze communautés régionales (gouvernements régionaux) : on y retrouve des départements de l'éducation responsables de la gestion des budgets et du développement des politiques. Une commission d'élus choisis parmi les élus municipaux assure la responsabilité politique de ce département régional de l'éducation.

On cherche aussi à accroître l'autonomie de gestion des écoles. Le gouvernement central garde cependant des prérogatives importantes liées au financement de l'éducation. L'État assure près de 60 % du financement et les sommes sont attribuées selon certaines enveloppes (salaires, immobilisations, etc.). La responsabilité de la communauté régionale est d'administrer ces sommes et celles que lui procurent ses autres sources de revenus (taxes, frais de service, etc.). La communauté régionale peut cependant transférer le budget d'une enveloppe à une autre, en autant que cela demeure à des fins

d'éducation. L'EIS cherche cependant à limiter cette possibilité, notamment en demandant de faire de l'enveloppe salariale, une enveloppe à partir de laquelle on ne peut faire de transfert.

La volonté gouvernementale d'accroître la concurrence en éducation vient encore compliquer la structure administrative. En effet, si les parents membres du comité d'école votent en ce sens, une école pourrait décider de devenir indépendante de la communauté régionale et s'administrer seule à partir d'un financement direct de l'État. Les écoles privées demeurent un phénomène relativement marginal (moins de 5 % des clientèles), mais plus important dans les centres urbains de Glasgow et d'Édimbourg.

- **L'organisation de l'enseignement en Écosse**

Il y a une éducation préscolaire offerte aux jeunes de 3 et 4 ans dans les « nurseries », pour des demi-journées (entre 40 % et 45 % des jeunes y accèdent). L'enseignement primaire va de 5 à 12 ans. La grande dispersion géographique (beaucoup d'îles) fait qu'il y a de nombreuses petites écoles primaires. Il existe au primaire un curriculum de base définissant l'ensemble des objectifs de formation. L'enseignement à ce niveau se fait par des titulaires, mais il existe des spécialistes pour certaines matières.

L'enseignement secondaire s'adresse aux jeunes de 12 à 18 ans, mais l'âge de la fréquentation scolaire obligatoire est 16 ans (55 % des jeunes poursuivent apres 16 ans). Notons qu'une forte proportion de jeunes de plus de 16 ans fréquente un système d'apprentissage hors du système scolaire.

L'enseignement se fait par matière et le département constitue la base d'organisation des écoles secondaires. Au secondaire, le curriculum est très précis pour les deux premières années (le seul choix possible concerne la détermination de la langue seconde qui sera enseignée). En 3e et 4e secondaire, le curriculum laisse place à plus d'initiative, mais on note cependant une tendance à le rendre de plus en plus précis.

Un débat important a lieu à propos de la définition du curriculum. L'EIS le juge trop précis et voudrait une approche plus holistique que prescriptive. En ce sens, le curriculum devrait se concevoir non pas comme une addition de savoirs hétéroclites, mais selon une orientation globale qui en assure la cohérence et la continuité. Une telle approche laisse une large discrétion aux écoles. L'objectif de l'EIS est d'éviter que l'État dirige tout dans l'école. On veut s'assurer que l'école garde le contrôle sur la façon d'organiser l'enseignement, sur les approches pédagogiques, le choix des livres et du matériel, le budget.

L'évaluation des apprentissages a, par ailleurs, fait l'objet d'une lutte politique épique de la part de l'EIS. Un projet gouvernemental voulait instaurer un système permettant les comparaisons entre écoles avec, notamment, des examens nationaux en mathématiques et en anglais à la fin de la 4e année et de la 7e année. L'EIS s'est opposé à ce système fondé sur la concurrence et la compétition et a proposé un système d'évaluation permettant de suivre l'évolution des apprentissages d'un élève, sans pour autant utiliser une notation en pourcentage et des examens uniformes. Ainsi, les comparaisons entre écoles deviennent impossibles. Suite à une campagne menée avec la collaboration du STUC et orientée de façon particulière vers les parents, l'EIS a obtenu le retrait du projet gouvernemental et l'adoption de sa proposition. Fait significatif, le projet gouvernemental a été imposé en Angleterre, qui en mesure maintenant les effets négatifs, et l'organisation syndicale des enseignantes et enseignants anglais utilise l'exemple écossais pour critiquer le système anglais.

Les services sociaux de la région assurent aux écoles la disponibilité de certaines ressources : médecins, physiothérapeutes, orthophonistes, travailleuses et travailleurs sociaux. Les psychologues, les orthopédagogues, les enseignantes et enseignants spécialisés relèvent de l'organisme régional responsable de l'éducation. Avec le projet de décentralisation de la gestion au niveau local, ces services sont remis en question. Jusqu'à maintenant, ces services étaient établis sur la base d'un ratio selon la population. On parle cependant de plus en plus de privatisation.

L'organisation des groupes-classes se fait selon une approche privilégiant des groupes hétérogènes en ce qui a trait au rythme d'apprentissage des élèves, mais assurant des regroupements en sous-groupes (îlots) correspondant au rythme d'apprentissage. Un élève peut, en cours d'année, changer de sous-groupe selon son évolution. Cette formule cherche à s'adapter au rythme d'apprentissage sans empêcher les échanges et le soutien entre élèves. On la pratique tant au primaire qu'au secondaire.

La formation professionnelle débute après 16 ans et adopte une approche centrée davantage sur l'apprentissage. Cependant, le chômage élevé remet en cause la viabilité d'un tel système. Un mouvement se dessine actuellement vers une formation plus large. La formation professionnelle est offerte dans des institutions spécialisées à cette fin.

L'organisation du travail dans les écoles écossaises

Le caractère collégial de l'organisation du travail se manifeste de différentes façons. Au primaire, on débat au sein de l'équipe-école du type de projet pédagogique que privilégie l'école. Une fois le débat fait, les enseignantes et enseignants sont responsables des modalités particulières de mise en oeuvre de ce projet.

Au secondaire, le département joue un rôle pivot. Dirigé par un enseignant principal, dégagé d'une partie de sa tâche d'enseignement, le département a la responsabilité d'organiser les contenus de formation, de gérer les ressources matérielles et de voir au développement professionnel. Le département décide aussi de l'affectation des enseignantes et enseignants (la direction doit cependant donner son autorisation à la fin du processus). L'affectation se fait de façon à distribuer équitablement les groupes selon le niveau de difficultés qu'ils représentent, en évitant de donner au personnel recrue les groupes les plus difficiles.

Le choix des livres et des oeuvres à mettre au programme est à la discrétion des enseignantes et enseignants.

La surveillance des élèves ne relève pas des enseignantes et enseignants. Cette tâche revient à la direction et à des surveillantes et surveillants d'élèves.

La direction assume le remplacement lors de l'absence d'un enseignant. Elle peut aussi demander à un enseignant disponible d'effectuer un remplacement. L'absentéisme est cependant un phénomène marginal, selon nos interlocuteurs.

Le gouvernement manifeste une volonté de contrôler davantage le temps de travail des enseignantes et enseignants, mais l'EIS a réussi à s'y opposer au nom de la reconnaissance du professionnalisme.

Il existe plusieurs catégories d'enseignantes et d'enseignants, établies sous un mode hiérarchique, notamment sur le plan salarial. Au primaire, par exemple, on retrouve les catégories suivantes : basic teacher, senior teacher, assistant head teacher, deputy teacher et head master. Au secondaire s'ajoute le principal teacher. La catégorie senior teacher se distingue par le fait qu'à l'origine, elle visait à reconnaître et valoriser l'expérience acquise en classe par les enseignantes et enseignants qui n'optaient pas pour un poste de direction. Le statut offre l'avantage d'une promotion salariale et dégage l'enseignant d'une partie (ou de la totalité) de son enseignement pour aider ses collègues ou intervenir auprès des jeunes en difficulté. Cependant, il semble qu'avec le temps, le statut de senior teacher devienne la première étape d'une carrière en management. Le nombre de senior teachers est établi selon le nombre d'élèves dans l'école. Un comité de sélection constitué de pairs provenant d'autres écoles a le mandat de déterminer, parmi les candidatures soumises, celui qui obtiendra le statut de senior.

Les conditions de travail et les relations de travail

Même si la volonté gouvernementale tend depuis de nombreuses années vers une décentralisation des négociations, l'EIS a réussi à maintenir au niveau central (pour l'ensemble de l'Écosse) la négociation des salaires et des conditions de travail. De plus, l'EIS a obtenu que le financement de l'éducation en provenance de l'État vers les communautés régionales continue de se faire par le biais d'une enveloppe fermée, plutôt qu'à travers un financement global des activités des communautés.

Il s'agit des conséquences directes des garanties négociées par l'EIS pour permettre une certaine décentralisation. Outre le maintien de la négociation nationale sur les salaires et les conditions de travail (heures de travail dans l'école, devoirs des enseignantes et enseignants, vacances, congés, définition de l'année scolaire, nombre maximum d'élèves par classe) (voir encadré), l'EIS a négocié les modalités d'une décentralisation de la gestion et a obtenu un droit d'intervention au niveau des écoles en cas de problème. Ces garanties ne s'appliquent toutefois pas aux collèges et aux universités, ni au personnel non enseignant. La négociation des modalités d'une décentralisation de la gestion s'est appuyée largement sur les résultats d'expériences auxquelles l'organisation syndicale était partie prenante. Ces expériences reposaient par ailleurs sur le préalable que le syndicat pouvait, s'il le jugeait pertinent, revenir sans préjudice à la situation antérieure.

Le fait de pouvoir négocier les salaires distingue les enseignantes et enseignants d'Écosse de leurs collègues anglais, puisque la négociation des salaires n'existe plus au sud de l'Écosse (les salaires étant déterminés par un organisme « indépendant » semblable à l'IRIR au Québec). La négociation des salaires se fait sur une base annuelle.

Les conditions de travail ne sont pas régies comme telles par une convention collective, mais plutôt par un ensemble d'accords spécifiques. Pour qu'il y ait un changement, il faut l'accord des deux parties, sinon le statu quo demeure. Ces ententes sont confirmées par circulaire. Dans les régions, on négocie l'application de ces accords. Selon l'EIS, les modifications qu'apportent ces négociations se situent à la marge, bien qu'on assiste dans certaines régions à de véritables tentatives de « réécriture » des accords nationaux. Si un accord au niveau régional génère des écarts trop importants par rapport à l'entente nationale, l'EIS a le pouvoir d'intervenir.

Les restrictions financières des dernières années se sont par ailleurs traduites par une montée significative de la précarité d'emploi et du sous-emploi chez les enseignantes et enseignants.

ÉCOSSE

La tâche des enseignantes et enseignants : quelques chiffres

- L'année scolaire compte 190 jours.
- L'année de travail pour le personnel enseignant est de 195 jours.
- La semaine de travail varie autour de 35 heures.
- Les enseignantes et enseignants doivent consacrer 27,5 heures de travail à l'école.
- Au primaire, on prévoit 25 heures d'enseignement par semaine, alors qu'au secondaire on en prévoit 23,5 heures par semaine.
- Il est prévu 20 heures par année pour le développement personnel des enseignantes et enseignants (temps utilisé de façon discrétionnaire) et 30 heures pour des activités collectives décidées au niveau de l'école.
- Il est aussi prévu jusqu'à 30 heures de rencontres avec les parents.
- L'année de travail comprend aussi 5 jours de perfectionnement.
- Le nombre d'élèves par groupe est de 33 au primaire et au premier cycle du secondaire, et de 30 au deuxième cycle du secondaire.

Quelques remarques sur les pratiques syndicales

Réfractaire, à l'origine, au projet de décentralisation, l'EIS a plutôt décidé, face à l'inévitable, de jouer le système et de négocier la décentralisation dans l'intérêt de ses membres et de la qualité de l'éducation.

L'EIS a réussi à obtenir la réalisation d'expériences-pilotes de décentralisation de la gestion et de participer au suivi et à l'évaluation de ces projets. Ces expériences ont eu deux conséquences majeures. Elles ont permis à l'EIS de préciser concrètement les modalités d'une décentralisation et de définir les garanties qui devaient être obtenues en préalable. Le maintien d'une négociation nationale significative permettait d'offrir la garantie du maintien d'un niveau de ressources satisfaisant pour l'ensemble du réseau. Ces expériences ont aussi permis de fonder l'opinion des membres et de préciser les éléments de décentralisation qui permettaient d'améliorer leur situation.

Ainsi définie dans ce cadre, la décentralisation devient une approche positive dans la mesure où elle permet au personnel de l'éducation de contrôler ce qui se passe dans l'école. On peut résumer ainsi les principes qui guident l'EIS à cet égard : au national, le pouvoir de négocier, au régional, celui d'aménager et au local, celui de juger des situations.

Pour influencer ce processus de décentralisation, l'EIS ne s'en est pas tenu à la stricte négociation. On a considérablement développé l'action sociale et politique. Rappelons que l'EIS s'est doté d'un fonds spécial pour l'action sociale et politique, à même une contribution volontaire de 1,5 livre sterling par année (3 $), que 80 % à 90 % des membres ont accepté de verser. Son alliance avec la grande centrale syndicale écossaise, le STUC a aussi contribué à élargir ses moyens pour mener une telle action. l'EIS peut dorénavant exercer davantage son rôle d'influence sur les enjeux politiques régionaux et nationaux, tout en s'abstenant d'appuyer un parti politique en particulier. Sur des questions telles la décentralisation ou l'évaluation des apprentissages, l'EIS a mené de véritables campagnes d'opinion. Un des moyens privilégiés est l'organisation de rencontres ouvertes au grand public et se déroulant sur le mode du débat contradictoire, permettant au point de vue syndical et à celui de ses opposants de se faire valoir.

La campagne sur l'évaluation des apprentissages, qui s'opposait au système proposé par le gouvernement et qui proposait un système plus centré sur les préoccupations pédagogiques, fut menée prioritairement vers les parents. Cette campagne se fit en étroite collaboration avec le STUC, une organisation qui regroupe 850 000 membres dans un pays de 5 millions d'habitants. Ainsi, par exemple, grâce au STUC, des tracts favorables à la position de l'EIS furent distribués aux caisses des grands supermarchés par les membres de la centrale syndicale. On doit, par ailleurs, préciser que le fait de s'opposer à une politique imposée par Londres, dans le domaine de l'éducation, plaçait le point de vue syndical sur un terrain politique plutôt favorable dans le contexte autonomiste propre à l'Écosse.

Cette action auprès des parents permettait aussi de les sensibiliser à l'importance d'un engagement dans l'école à un moment où se constituaient pour la première fois les comités d'école. Selon l'EIS, les parents sont capables de distinguer une réforme pédagogique d'une initiative politicienne, et c'est pour cette raison qu'ils peuvent constituer des alliés sûrs.

CHAPITRE 5

Les nouvelles tendances du syndicalisme dans le milieu de l'éducation

Après avoir décrit les principales observations pour chacun des pays visités, il convient d'en retirer quelques éléments de synthèse, de façon à identifier les « enchaînements » dont nous parlions en introduction. Il s'agit en quelque sorte de se recentrer sur les grandes variables permettant de définir un modèle d'organisation du travail et de gestion.

Un choix fondamental : se centrer sur l'enseignement

Au risque de se répéter, il convient de rappeler que l'organisation du travail s'inscrit dans un système, une culture, une conception de l'école, de sa mission. On ne peut saisir correctement l'organisation du travail si on la définit comme un monde à part. On ne peut agir sur l'organisation du travail indépendamment de son environnement. En ce qui nous concerne ici, on doit insister sur cet aspect : on ne peut importer un modèle tout fait d'organisation du travail.

Les observations que nous avons été amenés à faire de l'organisation du travail, dans les quatre pays visités, nous permettent de saisir certaines caractéristiques, ou conditions, d'une organisation du travail fondée sur la reconnaissance du professionnalisme du personnel de l'éducation. L'expérience des pays visités démontre qu'il s'agit, en premier lieu, d'un choix fondamental : celui de se centrer sur l'enseignement. Une organisation du travail plus professionnelle suppose, et nécessite, un tel choix fondamental. Se centrer sur l'enseignement signifie une organisation du travail conçue en fonction de la qualité de l'éducation (définie davantage en termes de réussite éducative) et centrée sur les relations aux élèves et à leurs parents. Il s'agit d'une organisation du travail qui donne du temps : du temps permettant à la relation pédagogique de s'établir et de s'approfondir, du temps aussi pour préparer et développer le travail pédagogique.

Plus concrètement, une organisation du travail plus professionnelle se centre, dans ces pays, sur la maîtrise du processus pédagogique. Cette maîtrise comporte, pour les enseignantes et enseignants, la possibilité de réaliser des choix discrétionnaires, fondés sur leur expertise professionnelle, concernant les approches et les méthodes d'enseignement, l'organisation de la classe, la gestion du temps (le temps de la classe [illegible] fonctionner en aires ouvertes ?

Privilégier une approche par projets [illegible]

Comment rendre compte de l'évolution des élèves ? Une organisation du travail centrée sur la reconnaissance du professionnalisme a aussi un versant collectif : celui de la coopération et de l'échange entre pairs. Une école ne peut se résumer à l'addition de choix individuels et isolés, si professionnels puissent-ils être. Cela suppose une gestion du temps qui intègre ces moments d'échanges et de coopération essentiels au professionnalisme, comme le démontrent les expériences danoises et suédoises.

Parmi ces « enchaînements » dans lesquels se situe l'organisation du travail, il faut souligner l'importance de l'évaluation des apprentissages. Il s'agit là d'un élément du « pédagogique » qui conditionne étroitement l'autonomie professionnelle des enseignantes et enseignants.

Le fait qu'au niveau de l'école de base on n'impose pas de formes précises d'évaluation, ni de séquences prédéterminées (par ex. : quatre bulletins par année, etc.), laisse aux enseignantes et enseignants une très large discrétion, non seulement en ce qui concerne l'évaluation, mais aussi, et surtout, sur l'organisation du temps de la classe, sur le choix des modalités d'encadrement spécifiques aux besoins des élèves, etc. Bref, des choix ou des approches qui sont privilégiés au niveau de l'évaluation des apprentissages, découle un niveau plus ou moins grand de reconnaissance du professionnalisme des enseignantes et enseignants. Ces choix influencent aussi sérieusement les relations au sein des écoles et du système éducatif en général. Ainsi, lorsque l'évaluation procède, comme en Écosse, avec l'objectif de suivre la progression d'un élève, les palmarès de « profs » ou « d'écoles » perdent leur sens. Ce type d'évaluation n'exclut pas d'emblée la coopération au bénéfice de la compétition.

On a aussi pu constater que le professionnalisme ne va pas sans un élargissement des responsabilités. Du statut « d'exécutant » à celui de « professionnel », il y a le passage de la « tâche à accomplir » au « mandat à réaliser ». Si le cadre strict de la « tâche à accomplir » peut paraître sécurisant, le « mandat à réaliser » représente l'espace du défi, de l'engagement. Il ne s'agit plus d'une organisation où les temps et mouvements sont savamment comptabilisés. Il n'y a plus de « one best way ». Il y a un contexte complexe de relations à évaluer et sur lequel agir en fonction d'objectifs à atteindre.

Si la « lourdeur » de la tâche ne perd pas de son actualité en raison de la complexité même du travail à réaliser, nos observations nous amènent à conclure qu'à tâches « quantitativement » comparables, l'organisation du travail s'avère une variable déterminante sur la satisfaction au travail, l'engagement dans le travail et la capacité d'exercer ce travail d'une façon créatrice.

Une tâche « professionnelle » est une tâche diversifiée. Pour les enseignantes et enseignants, elle comprend non seulement la préparation, l'enseignement et l'évaluation, mais aussi la planification et le développement pédagogique, le ressourcement,

l'échange, etc. Pour tout le personnel de l'éducation, cela suppose une formation continue, du temps pour prendre du recul, pour se concerter avec les collègues, etc.

Une tâche diversifiée n'est pas pour autant hiérarchisée. Sur ce plan, les choix de pays comme le Danemark et la Suède se différencient de ceux de l'Écosse. Dans tous les cas, on peut retrouver des enseignantes et des enseignants exerçant, à temps plein ou à temps partiel, des fonctions telles que le support aux jeunes collègues, le développement de matériel pédagogique, la recherche, etc. Ces fonctions peuvent apparaître sous forme de tâches à assumer et à partager au sein de l'équipe-école selon un mode impliquant une distribution des tâches au sein du personnel, accessibles à différents moments du cheminement professionnel, sans avantages financiers spécifiques (plus près du modèle danois). Ces fonctions peuvent aussi s'inscrire dans un cheminement de carrière s'échelonnant sous un mode hiérarchique et s'associant à une promotion salariale (plus près du modèle écossais). Dans les deux cas, on peut considérer que l'objectif est le même : reconnaître l'expertise diversifiée du personnel enseignant et l'expérience acquise.

Ces deux « modèles » de diversification de la tâche présentent chacun des avantages relatifs en termes de mobilité professionnelle, de cheminement de carrière et de promotion salariale. Le modèle hiérarchique permet l'obtention d'un statut qui devient un « acquis » et qui présente l'intérêt d'une bonification permanente des conditions salariales. Par contre, ce modèle permet moins de mobilité au cours d'un cheminement professionnel, s'inscrivant même dans un processus de détachement progressif de l'activité d'enseignement. Cette approche peut pénaliser ceux qui demeurent attachés à l'enseignement jusqu'à la fin de leur carrière. De plus, ce modèle entraîne une hiérarchisation au sein même du personnel enseignant, y inclus parmi les enseignantes et enseignants ayant plus d'expérience, où on peut retrouver des « promus » et des « non promus ». Le modèle « non hiérarchique » ne présente pas ces inconvénients, mais n'offre pas l'intérêt d'une promotion salariale. Le statut de senior teacher en Écosse peut se présenter comme un compromis, puisqu'il ne se définit pas comme une promotion hiérarchique, mais comme une valorisation de l'expérience. Cependant, on nous a dit qu'avec le temps, ce statut se transformait en première étape vers des fonctions administratives.

Il faudrait aussi se demander comment ces deux modèles s'inscrivent en regard des relations hommes-femmes. Bien que nous n'ayons pas pu approfondir cette question, il nous semble important de soulever l'impact sur le système d'emploi des modalités de diversification de la tâche des enseignantes et enseignants.

Sur un autre plan, nous avons aussi pu observer l'intérêt, pour l'organisation du travail, des rapports internes à l'école. Nous avons insisté auparavant sur l'importance du travail d'équipe et du temps nécessaire à cette fin, dans une organisation du travail

professionnelle. Ce travail d'équipe n'élimine pas la spécialisation de certaines fonctions telles que la direction, la relation d'aide plus spécifique à certains jeunes (psychologue, orthophoniste, travailleuse sociale, travailleur social, infirmière ou infirmier), voire, certaines activités de conseil auprès du personnel enseignant. Ce qui peut changer l'organisation du travail, c'est le cadre de coopération entre les personnes exerçant ces fonctions. Ceci peut aussi affecter les frontières de fonctions, non pas nécessairement en les éliminant, mais en les rendant plus ou moins franches ou étanches, en favorisant à des degrés variables certains chevauchements jugés pertinents au travail d'échange et de coopération. En ce sens, le fait de chercher à maintenir un contact avec l'activité d'enseignement (y inclus pour la direction) apparaît comme une base fertile à la coopération et un élément permettant de rendre différemment les services aux élèves. On constate d'ailleurs que la spécialisation de certaines fonctions d'aide s'établit généralement pour des interventions de « deuxième ligne » pour des élèves présentant une situation particulière et que le degré de spécialisation peut être très variable.

Le type de leadership de la direction joue aussi beaucoup sur le contexte des relations dans l'école. Même dans un pays comme le Danemark, où la reconnaissance du professionnalisme nous a semblé importante, un système prévoyant une gestion démocratique et le degré d'ouverture de la direction à une telle gestion se sont avérés déterminants sur le climat de l'école et l'organisation du travail. Ce qui distingue les pays visités les uns des autres à cet égard, c'est le type de pouvoirs formels et informels reconnus au personnel et qui permettent de définir leur influence sur les décisions de la direction. Mais il faut aussi faire le constat du rôle stratégique du style de leadership de la direction. Si ce leadership peut se distinguer dans son oscillation entre une approche bureaucratique et une approche démocratique, il se différencie aussi en ce qui concerne l'importance donnée au leadership pédagogique.

Les modes de regroupement des élèves soulèvent aussi d'énormes enjeux. Comment, en effet, assurer en même temps le respect du rythme de chacun, l'intégrité des groupes et l'entraide entre pairs ? Le modèle retenu en Écosse, dans les écoles primaires, mérite une étude approfondie. On y retrouve des classes hétérogènes, mais au sein desquelles on retrouve des îlots regroupant des élèves ayant des rythmes d'apprentissage comparables.

Les choix qui sont faits sur le plan de l'organisation du travail ont aussi leurs conséquences sur l'organisation de la formation des maîtres. Il semble découler d'une organisation du travail centrée davantage sur l'enseignement, sur la reconnaissance du professionnalisme et par conséquent sur la maîtrise du processus pédagogique par le personnel enseignant, une formation initiale plus éclectique des enseignantes et enseignants, accordant une place centrale aux compétences pédagogiques et préparant à plus d'une spécialité. Mais le contexte de l'intervention pédagogique s'avérant en continuelle redéfinition, l'exigence d'un système « généreux » de formation continue

s'impose aussi; si ce n'était que pour permettre une adaptation constante aux nouvelles réalités de l'école. Enfin, une organisation professionnelle du travail dans l'école suppose, comme nous l'avons déjà souligné, l'accès à un ressourcement pédagogique permettant d'adapter et de modifier sa pratique.

Une autre facette de l'organisation du travail concerne le contrôle du budget de l'école. Même si l'essentiel du budget d'une école va, peu importe l'organisation du travail, dans la rémunération du personnel, le contrôle sur le budget et le processus décisionnel présidant à sa définition peuvent constituer des éléments à considérer dans une organisation du travail visant le renforcement de la maîtrise professionnelle du personnel de l'éducation.

Enfin, l'aménagement physique des écoles, bien que la question ne soit pas centrale dans une réflexion sur l'organisation du travail, n'en représente pas moins un sujet digne d'intérêt. Ceci peut signifier, comme en Suède, de prévoir des espaces physiques permettant concrètement le travail d'équipe. Plus globalement, ceci peut comprendre un souci réel pour l'environnement physique dans lequel on travaille. On peut toujours prétendre qu'un mur qui a besoin de peinture ou une fenêtre cassée n'ont pas une influence déterminante sur la satisfaction au travail du personnel ou les conditions d'apprentissage des jeunes. Mais ces petites choses peuvent faire partie « d'enchaînements » qui influenceront la façon de vivre le quotidien.

La décentralisation en débat

Il importe aussi de faire le point sur la décentralisation sous l'angle de l'organisation du travail. Nous avons insisté en introduction sur la nécessité de ne pas confondre l'un et l'autre. Nous voulons revenir ici sur la question pour identifier certains enjeux plus spécifiques de la décentralisation pour l'organisation du travail.

Il paraît dans un premier temps important de distinguer quatre « objets » de décentralisation :

- la décentralisation de la gestion : elle concerne le transfert, le plus près possible des milieux concernés, du pouvoir de décider de l'utilisation des moyens fournis selon les objectifs fixés;

- la décentralisation de la négociation : elle concerne le transfert du niveau national vers les niveaux régional et local de certaines matières de négociation concernant les conditions de travail;

- la décentralisation du financement : elle concerne le transfert de la responsabilité du financement de l'éducation de l'État central vers des instances territoriales plus restreintes (dans le contexte européen : les municipalités ou les communes);

- une décentralisation du curriculum : elle concerne le transfert du niveau national vers le niveau régional (municipalité ou commune) et local (c.-à-d. l'école) du pouvoir de décider des matières obligatoires, du contenu des programmes, du temps à consacrer aux différentes matières, etc.

L'agencement spécifique de ces quatre objets de la décentralisation, produit des choix politiques ou résultat des rapports de force, permet de caractériser les différentes expériences de décentralisation. En théorie, le projet néolibéral, le projet dominant, prône une décentralisation tous azimuts. En toile de fond, le néolibéralisme recherche une réduction du rôle de l'État et prétend que plus de concurrence et de compétition vont contribuer à améliorer la qualité de l'éducation. Le transfert de la responsabilité du financement vers les régions doit, en théorie, rapprocher les décisions concernant le niveau des services de la capacité réelle de payer. Le transfert du pouvoir concernant le curriculum doit, toujours dans la théorie néolibérale, permettre aux écoles d'offrir un produit compétitif (garantie de qualité !) sur un « marché des écoles ». On rattache d'ailleurs le financement aux élèves de façon à « récompenser » les écoles les plus attrayantes. En conséquence, il va de soi que la gestion et la négociation soient décentralisées, puisqu'il s'agit là d'éléments essentiels pour faire jouer le jeu de la concurrence. Étrangement, ce projet prône aussi un mode d'évaluation uniformisé (et centralisé !) des apprentissages, de façon à pouvoir comparer les « produits » respectifs des différentes écoles et faciliter ainsi un choix « éclairé » des « consommateurs » ! Bref, on cherche à multiplier les examens nationaux de façon à constituer des « palmarès » d'écoles ou d'enseignantes et d'enseignants, base d'information pour le « libre choix » des parents.

Dans la réalité des systèmes éducatifs des pays visités, ce modèle a des influences très variables, puisque entre la théorie et la pratique, le jeu des rapports sociaux exerce son influence. Le modèle ne se retrouve jamais à l'état pur dans la réalité. Le Danemark a surtout décentralisé la gestion mais il a maintenu, au niveau national, la négociation des facteurs à incidences financières majeures, réalisé une décentralisation, somme toute mineure, du curriculum, et relativisé celle du financement. Au pays du néolibéralisme, le syndicat des enseignantes et enseignants d'Écosse a réussi à contrer un projet concernant les modes d'évaluation, dont le seul objectif était d'alimenter la concurrence, pour finalement imposer une formule alternative centrée sur des objectifs pédagogiques. Par ailleurs, à certaines conditions, il y a des éléments de décentralisation qui sont appréciés par le personnel de l'éducation.

La décentralisation n'est pas pour autant une panacée. L'expérience des organisations syndicales du milieu de l'éducation des pays visités démontre que la décentralisation n'a d'intérêt que si elle permet une réelle évolution démocratique de l'école et de l'organisation du travail. Dans cette perspective, l'expérience syndicale illustre la nécessité d'une critique du projet néolibéral en regard des enjeux sociaux et éducatifs qu'il soulève. Du point de vue de l'organisation du travail, les différentes formes de décentralisation n'ont pas toutes la même portée. La décentralisation de la gestion peut représenter un intérêt certain, si elle permet de rapprocher la gestion des préoccupations pédagogiques et si elle permet une réelle démocratisation des milieux de travail. Les autres formes de décentralisation méritent une plus grande prudence.

En matière de négociation, l'expérience des pays visités nous révèle qu'il ne faut rien précipiter. La décentralisation de la négociation des matières ayant d'importantes conséquences financières (le monétaire lourd) paraît porter inévitablement le risque du développement des inégalités au sein du système d'éducation. Par voie de conséquence, une telle décentralisation risque d'avoir un effet déstabilisateur majeur sur l'organisation du travail, privant certaines régions des moyens indispensables à une école de qualité. L'identification des matières pouvant faire l'objet d'une décentralisation doit donc éviter la précipitation. Il s'agit finalement d'identifier ce qui permet, au niveau local, d'adapter les conditions de travail à sa réalité particulière sans remettre en cause la cohérence d'ensemble du système d'éducation. La réalisation d'expériences-pilotes peut permettre l'identification de balises pertinentes à ce type de décentralisation. Ces expériences reposent sur la garantie d'une certaine forme de « statu quo ante » tant que les résultats ne sont pas concluants et qu'une entente négociée n'a pas changé formellement les conditions de travail. Le maintien du niveau des ressources figure aussi parmi les garanties préalables aux expériences.

La décentralisation du financement soulève les mêmes préoccupations d'équité sur l'ensemble du territoire national. Les plus grands dangers s'y trouvent concentrés. Mais c'est, par ailleurs, la forme de décentralisation qui paraît la plus futile. L'éducation a un coût et le type de financement qui présente les meilleures garanties, d'un point de vue démocratique, est sans contredit celui provenant de l'État central, plus imperméable aux fluctuations de la distribution des revenus sur le territoire. Par ailleurs, il semble évident qu'une réorganisation du travail peut se réaliser sans la décentralisation du financement et atteindre des objectifs très satisfaisants.

La décentralisation du curriculum s'avère un enjeu beaucoup plus complexe. Si une décentralisation de l'ensemble du curriculum vers les établissements soulève énormément de réticences, en raison des incohérences qu'elle génère au sein du système d'éducation et de l'ouverture aux projets élitistes qu'elle masque, certains éléments de décentralisation méritent d'être étudiés plus à fond. Du point de vue de l'autonomie professionnelle, il ne paraît pas contradictoire que les principaux éléments du curriculum

vaillent pour l'ensemble du système d'éducation : par exemple, les matières obligatoires, leur importance relative, les grands objectifs de formation. Sous l'angle des responsabilités professionnelles et des formes d'organisation en découlant, il paraît cependant pertinent que le curriculum prenne davantage l'allure de grandes orientations plutôt que de prescriptions détaillées des contenus et des démarches de formation. À cet égard, la décentralisation du curriculum a aussi intérêt à faire l'objet d'expérimentation sous la supervision syndicale.

L'expérience syndicale étrangère suggère que la décentralisation renforce l'importance de rapports étroits entre le personnel de l'éducation et les parents et ceci, peu importe la configuration particulière prise par la décentralisation. Les parents sont les porteurs privilégiés de la demande sociale d'éducation et leurs exigences peuvent constituer un des meilleurs remparts pour préserver et développer la qualité de l'éducation.

Agir sur le quotidien des gens qui font l'école

Agir sur l'organisation du travail, c'est agir de façon déterminante sur le quotidien de ceux qui font l'école. L'importance de l'enjeu exige à la fois d'éviter la précipitation et de prendre soin d'identifier clairement les objectifs poursuivis. L'expérience des pays visités démontre que même dans un contexte difficile pour les organisations syndicales, celles-ci demeurent incontournables lorsqu'il est question d'organisation du travail ou de décentralisation.

L'engagement des organisations syndicales dans l'expérimentation de voies nouvelles concernant l'organisation du travail et la gestion en éducation se révèle une approche prometteuse, même si cet engagement prend des formes différentes. La pratique développée par DLF au Danemark et EIS en Écosse confirme aussi l'intérêt de lier l'action syndicale aux préoccupations pédagogiques. Nos observations confirment l'intérêt pour les organisations syndicales de s'engager concrètement dans des projets expérimentant des voies nouvelles. Ces projets sont multiples : au Danemark, ils se centrent sur la pédagogie; en Finlande, ils veulent développer l'emploi, et en Écosse, ils évaluent la décentralisation.

La pratique récente des organisations syndicales des quatre pays visités démontre l'importance croissante d'avoir, ou de développer, la capacité de supporter et d'alimenter un large débat social sur l'éducation et les orientations syndicales à cet égard. L'expérience écossaise illustre la crédibilité de l'expertise collective du personnel de l'éducation ainsi que l'intérêt d'une action particulière vers les parents.

Par rapport à la décentralisation, le premier réflexe des organisations syndicales est allé vers une opposition à la volonté gouvernementale. Mais face à ce qui s'est révélé rapidement comme un fait inéluctable, elles ont cherché à composer avec la décentralisation en négociant ses modalités dans le sens des intérêts de leurs membres.

L'action syndicale sur l'organisation du travail et subsidiairement à propos de la décentralisation pose de multiples exigences. La première est sans doute celle de se définir un modèle permettant d'établir clairement les objectifs de son action et d'agir sur un plan tant qualitatif que quantitatif selon les possibilités qu'offre la conjoncture. Cette action suppose aussi une organisation syndicale dont les rouages fonctionnent à tous les niveaux et, en particulier, dans les différents établissements. Il en découle un rôle accru pour l'éducation syndicale, notamment pour appuyer concrètement l'élargissement des responsabilités des délégués d'établissement. Bref, il y a un rôle d'influence à redéployer.

Mais il faut aussi que le syndicalisme puisse jouer son rôle. Une société moderne a tout intérêt à reconnaître dans le syndicalisme une composante sociale importante, incontournable. Il faut pour cela que les employeurs acceptent de s'inscrire dans un système qui intègre de telles règles du jeu.

Communications
CEQ
Novembre 1993 - D10085